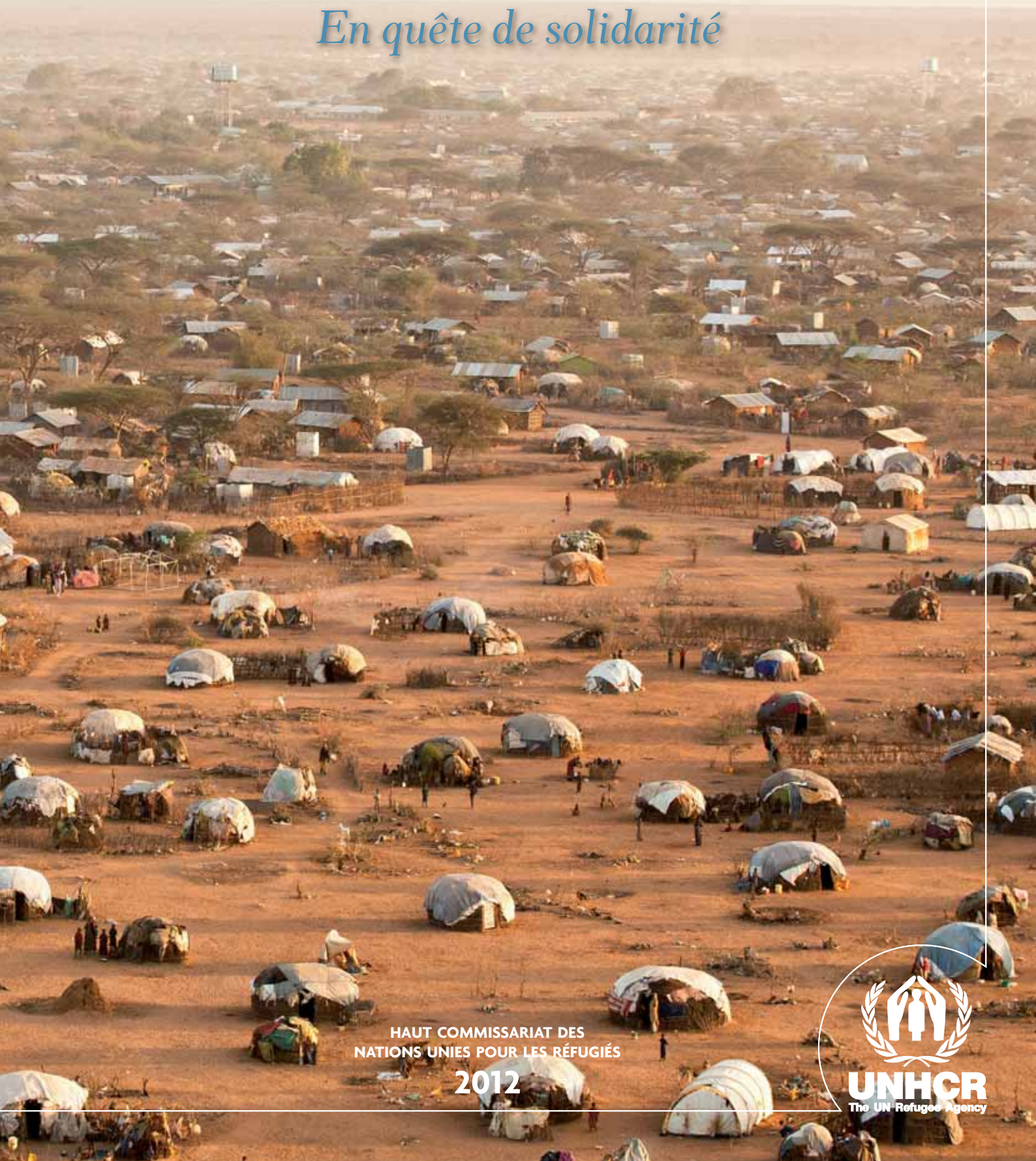


RÉSUMÉ

LES RÉFUGIÉS DANS LE MONDE

En quête de solidarité



HAUT COMMISSARIAT DES
NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS

2012



Présentation

Ce document propose une synthèse de l'ouvrage phare du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity (Les réfugiés dans le monde : en quête de solidarité)*.

Le contenu de cet ouvrage rédigé en 2011-2012 repose sur l'expérience du HCR acquise ces sept dernières années. Il comprend huit chapitres thématiques qui, à eux tous, traduisent la situation des réfugiés dans le monde.

Davantage de personnes sans protection de l'État

Dans un premier temps, l'ouvrage souligne le nombre croissant des personnes ne bénéficiant pas de l'entière protection de leur État. Début 2011, des dizaines de millions de personnes – dont 33,9 millions relevant de la compétence du HCR – sont donc particulièrement vulnérables. La plupart sont exposées aux conflits armés et à la violence politique à l'intérieur de leur communauté ou de leur pays d'origine : civils pris dans des conflits, réfugiés, demandeurs d'asile, réfugiés en situation prolongée et personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (déplacés internes). Ces dernières années, les déplacés internes étaient les plus nombreux à bénéficier de la protection et de l'assistance du HCR – 14,7 millions pour 27 pays début 2011, mais leur nombre total pourrait s'éle-

ver à 27,5 millions en raison des conflits. L'agence œuvre également au bénéfice de 10,5 millions de personnes réfugiées à cause des conflits.

D'autres populations relevant de la compétence du HCR, peut-être moins touchées par les conflits, se trouvent pourtant dans des situations de vulnérabilité équivalente mais sans bénéficier de l'entière protection de leur État. Il s'agit notamment des apatrides, des réfugiés et des personnes déplacées dans les zones urbaines, et des personnes déplacées à cause de catastrophes naturelles ou des conditions climatiques. Au total, 12 millions de personnes seraient apatrides. De plus en plus de réfugiés, de déplacés internes et de rapatriés vivent en milieu urbain

plutôt que dans les camps. Ces dernières années, le nombre de personnes déplacées à cause des catastrophes naturelles a tant augmenté qu'il a dépassé celui des personnes déplacées à cause des conflits. Au cours des prochaines décennies, les changements climatiques pourraient grossir ce nombre par millions.

Les tendances économiques et sociales mondiales indiquent que les déplacements ne cesseront de s'amplifier ces dix prochaines années et qu'ils seront aggravés par l'accroissement démographique, l'urbanisation, les catastrophes naturelles, les changements climatiques, l'augmentation des prix des produits alimentaires et celle des conflits autour de ressources rares.

La protection internationale sous tension

Le deuxième point fort de l'ouvrage décrit un système de protection internationale des réfugiés sous très grande tension, tension qui s'explique par l'augmentation du nombre et des catégories de personnes ayant besoin d'une protection. Ce système, établi en 1951 sur les principes de responsabilité nationale et de solidarité internationale, a été voulu non seulement pour porter protection et assistance aux populations relevant de sa compétence mais aussi pour faire face à l'évolution des pratiques de déplacements forcés. Le HCR et ses partenaires humanitaires sont notamment soumis à une pression croissante pour répondre aux besoins en matière de protection dans les zones de conflit, et cela sans tenir compte des

risques de plus en plus nombreux pour la sécurité des travailleurs humanitaires et des difficultés pour accéder aux populations vulnérables.

Le système de protection internationale doit faire face à des difficultés incluant les menaces pesant sur l'institution de l'asile et la disparition progressive des solutions traditionnelles aux problèmes des réfugiés. Les demandeurs d'asile se retrouvent dans un système offrant des degrés de protection variables selon les pays, système qui est aussi caractérisé par des approches divergentes, des pratiques contradictoires, des obstacles aux mouvements migratoires mixtes et des restrictions de droits. Les personnes déplacées

hors des frontières de leur pays à cause de catastrophes naturelles et des changements climatiques se heurtent à des vides juridiques en matière de protection, puisque la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne leur est pas applicable. Parallèlement, les réfugiés peuvent de moins en moins résoudre leurs difficultés par le biais des solutions traditionnelles et quelque 7,2 millions de personnes sont bloquées dans une situation d'exil prolongée. Les pays hôtes, les pays d'origine et les pays donateurs semblent être moins aptes à travailler ensemble pour trouver des solutions, les pays hôtes résistant à l'intégration sur place et les autres offrant trop peu de places de réinstallation.

Table des matières

4
INTRODUCTION
Les tendances en matière de déplacements forcés

6
CHAPITRE 1
Conflits, déplacements et «espace humanitaire»

9
CHAPITRE 2
Préserver l'efficacité des systèmes d'asile

12
CHAPITRE 3
Dégager des solutions durables

Les pratiques novatrices du HCR

En troisième partie, l'ouvrage met en lumière les nouvelles pratiques et approches développées par le HCR et ses partenaires, en collaboration avec les États, pour répondre à l'évolution des défis mondiaux posés par les déplacements forcés :

- Pour répondre aux besoins des civils pris dans une situation de conflit armé, le HCR et ses partenaires des Nations Unies sont passés d'une stratégie de « limitation des risques » à la « gestion des risques ». L'approche, recentrée sur le « comment rester » plutôt que sur le « quand partir », encourage l'« acceptation » des nouveaux venus par les populations locales.

- Pour protéger les réfugiés au sein des mouvements migratoires mixtes, le HCR et ses partenaires ont élaboré, en 2006, un plan d'action en dix points relatif à la protection des réfugiés et aux mouvements migratoires mixtes. Il a pour objet d'inciter les États à intégrer la protection des réfugiés dans des politiques migratoires plus ouvertes et à garantir un traitement équitable et digne pour tous les émigrés.

- Pour défendre l'institution de l'asile et obliger les États à respecter leurs obligations au titre de la convention de 1951, le HCR a soumis de plus en plus d'affaires devant les tribunaux nationaux et régionaux afin qu'il y ait un meilleur suivi dans l'application des décisions d'asile.

- Pour résoudre des situations de réfugiés prolongées, le HCR a essayé d'adopter des stratégies globales qui intègrent les trois solutions durables traditionnelles : le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation.

- Pour que les réfugiés, les rapatriés et les déplacés internes soient pris en considération dans la planification plus générale en matière de reconstruction et de développement dans les cas du rapatriement librement consenti et de l'intégration sur place, le HCR, le Programme

des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale ont lancé, en 2010, l'Initiative de solutions transitoires.

- Pour que les propres priorités des réfugiés soient prises en compte dans la recherche de solutions à leurs problèmes, le HCR a déclaré que la « mobilité » pouvait fortement contribuer à la mise en place de solutions durables en faveur des réfugiés ; une étude des possibilités offertes par les canaux migratoires a été lancée dans cette optique.

- Pour répondre aux problèmes de l'apatridie, le HCR a encouragé les États à signer la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et à modifier leur législation en matière de nationalité afin qu'elle soit conforme aux normes de la Convention.

- Pour répondre aux besoins des réfugiés dans des zones urbaines, le HCR a adopté, en 2009, une nouvelle politique sur la protection des réfugiés et sur les solutions en milieu urbain. L'agence pour les réfugiés a commencé à réajuster ses opérations vers les zones urbaines et à collecter des données de base sur les bonnes pratiques.

- Pour améliorer le rôle et la qualité des mesures de protection, le HCR a organisé, en 2011, une réunion ministérielle dont l'objet était de renforcer à la fois la responsabilité nationale et la solidarité internationale envers les réfugiés et les apatrides. Plus de cent États ont pris des engagements concrets sur un large éventail de questions relatives à la protection des réfugiés et aux problèmes liés à l'apatridie.

La solidarité : un impératif international

La quatrième thématique de l'ouvrage insiste de manière permanente sur la nécessité d'un renforcement de la solidarité internationale pour faire face aux difficultés découlant des déplacements forcés dans le monde.

La responsabilité des États et la solidarité internationale sont toutes deux essentielles pour garantir le bon fonctionnement du système de protection internationale, résoudre les problèmes de plus en plus nombreux que connaît le monde en matière de déplacements de population et apaiser les tensions au sujet de la gouvernance de la protection internationale. La solidarité internationale – principe selon lequel il faut résoudre les problèmes nés de la mondialisation en répartissant les coûts et les charges équitablement – est une question cruciale puisqu'un petit nombre d'États accueille à lui seul la majorité des réfugiés du monde, la proximité géographique de ces États avec ceux touchés par des conflits expliquant en grande partie cette disparité.

La solidarité des principaux acteurs du système de protection internationale est indispensable. Avant tout, elle est attendue des États – notamment les pays d'origine et les pays hôtes – qui doivent agir de manière responsable pour protéger les droits de toutes les personnes présentes sur leur territoire et remplir leurs obligations envers les réfugiés, les déplacés et les apatrides. La communauté internationale est elle aussi tenue de faire preuve de solidarité pour aider les États hôtes à assumer pleinement leurs responsabilités à travers, par exemple, un soutien financier, un appui technique, des places de réinstallation, une participation en matière de gouvernance.

Enfin, la solidarité vient aussi des organisations de la société civile, des communautés et des personnes qui s'emploient à bâtir le système de protection et, souvent, apportent les contributions les plus précieuses à l'amélioration de la situation des réfugiés dans le monde. ■

14

CHAPITRE 4

Résoudre le problème de l'apatridie

18

CHAPITRE 5

Protéger les déplacés internes

22

CHAPITRE 6

Déplacements et urbanisation

26

CHAPITRE 7

Déplacements, changements climatiques et catastrophes naturelles

29

CHAPITRE 8

Responsabilité des États et solidarité internationale

Les tendances en matière de déplacements forcés

Cette synthèse de *The State of the World's Refugees: in Search of Solidarity* (*Les réfugiés dans le monde : en quête de solidarité*) est destinée aux différents acteurs et personnes concernés par le travail du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et par les déplacements forcés.

L'ouvrage est disponible à l'adresse suivante : <http://ukcatalogue.oup.com/product/9780199654758.do>



Le système de protection internationale des réfugiés a été établi avec la création du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR) en 1950 et avec l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de 1951). Le système avait été conçu pour faire face aux effets potentiellement déstabilisateurs des mouvements de population issus de la Seconde Guerre mondiale, pour défendre les droits des réfugiés et pour soutenir les pays d'accueil. Depuis, la Convention a été complétée par le Protocole de 1967 et par des régimes de protection dans plusieurs régions du monde.

Le HCR a pour mission de diriger et de coordonner l'action internationale visant à protéger les réfugiés et à résoudre les problèmes de réfugiés dans le monde entier. Son mandat le distingue des autres acteurs humanitaires, car l'organisation doit, de plus, offrir une protection internationale aux réfugiés ne bénéficiant pas de la protection de leur gouvernement. Il reconnaît aussi que la coopération et le soutien internationaux doivent venir renforcer les efforts du pays hôte, à qui il incombe la responsabilité première de répondre aux besoins des réfugiés. Dans une période de difficultés économiques et face à leurs préoccupations grandissantes en matière de sécurité, les États tendent naturellement à privilégier le bien-être de leur propre peuple. Mais les défis mondiaux qui découlent des déplacements forcés exigent de renforcer, et non de l'affaiblir, la coopération et la solidarité internationales.

Les tendances actuelles en matière de déplacements forcés de populations n'ont jamais autant éprouvé le système international. Environ 33,9 millions de «personnes relevant de la compétence» du HCR début 2011, soit une très forte augmentation par rapport aux 19,2 millions de 2005. Un grand nombre d'entre elles n'étaient pourtant pas des réfugiés, la proportion de réfugiés parmi les personnes relevant de la compétence de l'agence ayant diminué de 48% à 29% ces six dernières années. Le HCR a renforcé son action auprès des déplacés internes, des apatrides, des populations touchées par les catastrophes naturelles de grande

ampleur et des personnes déplacées dans les zones urbaines. L'organisation a fait face à de nouvelles situations d'urgence dans des pays comme la Libye et la Côte d'Ivoire, tout en continuant de gérer des

situations de déplacement prolongé, depuis et vers des pays tels que l'Afghanistan, l'Iraq, la République démocratique du Congo, la Somalie et le Soudan. Compte tenu de la diversité des populations déplacées et de leurs besoins, l'agence a pris des mesures pour adapter ses programmes aux différentes variables, et sa politique en matière d'âge, de sexe et de diversité énonce publiquement son engagement à garantir des solutions équitables.

Les tendances économiques et sociales mondiales indiquent que les déplacements de populations ne cesseront d'augmenter ces dix prochaines années, sous des formes nouvelles et différentes: ils seront dépendants de l'accroissement démographique – sept milliards d'habitants aujourd'hui, 10,1 milliards à l'horizon 2100 –, principalement en Afrique et en Asie; de l'urbanisation, qui absorbe l'exode rural croissant des jeunes fuyant la pauvreté et l'insécurité alimentaire, ce qui augmente les difficultés de loge-

ment et d'emploi dans les villes; des changements climatiques et des catastrophes naturelles, qui déracinent déjà des millions de personnes chaque année; de l'augmentation des prix des produits alimentaires (elle-même liée à l'urbanisation et la diminution de la production agricole en Afrique et en Asie) et de la multiplication des conflits autour de ressources rares, ce qui pourrait entraîner le dépeuplement de certaines zones.

Les changements dans le système international ont aussi influencé les mesures prises au niveau mondial pour faire face à la situation des réfugiés et des personnes déplacées. Les réformes humanitaires lancées par l'ONU en 2005 ont rendu l'action humanitaire internationale plus performante, plus transparente et plus prédictible. L'adhésion du Conseil de sécurité de l'ONU à la

doctrine de la responsabilité de protéger et l'importance nouvelle accordée à la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix ont contribué à la protection des droits humains fondamentaux dans les situations de conflit armé. La Cour pénale internationale, ainsi que des mécanismes aux niveaux nationaux et régionaux, ont permis de renforcer la responsabilisation des acteurs armés. Il est aujourd'hui couramment admis qu'il faut assurer la protection des déplacés internes. Le Comité permanent interorganisations (IASC),

dirigé par les Nations Unies, a posé une définition de la protection au sens large. En outre, le HCR et d'autres acteurs humanitaires considèrent de plus en plus qu'ils sont d'abord responsables et au service des populations qu'ils aident.

La sixième édition de l'ouvrage «Les réfugiés dans le monde» offre une vue d'ensemble des grandes évolutions en matière de déplacements forcés de 2006 à 2011, une période qui correspond au premier mandat de cinq ans (mi-2005 à juin 2010) du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, António Guterres, et au début de son second mandat. Rédigé par le HCR en collaboration avec des experts indépendants, l'ouvrage entend apporter une contribution aux politiques et pratiques mondiales en matière de déplacements forcés.

Ayant pour thème général la solidarité, l'ouvrage est divisé en huit chapitres thématiques. Le premier chapitre est axé sur les conflits armés et les interventions humanitaires, et sur le contexte dans lequel le HCR mène aujourd'hui de nombreuses opérations. Le chapitre 2 examine les tendances en matière d'asile et les changements survenus dans l'environnement de protection des réfugiés soixante ans après l'adoption de la Convention de 1951. Le chapitre 3 se penche sur la recherche de solutions durables et sur les contraintes grandissantes à les appliquer. Le chapitre 4 réexamine d'un œil neuf l'apatridie, un problème récurrent. Le chapitre 5 aborde l'action du HCR auprès des déplacés internes et son rôle qui s'est considérablement développé ces dernières années. Le chapitre 6 traite des déplacements dans les environnements urbains et des défis qui en découlent en matière de protection. Le chapitre 7 propose un nouveau regard sur les déplacements dus aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles. Le chapitre 8 rend compte de la recherche permanente en matière de responsabilité nationale et de solidarité internationale pour renforcer la protection des réfugiés et celle des peuples déplacés. ■

«LES TENDANCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES MONDIALES INDIQUENT QUE LES DÉPLACEMENTS DE POPULATIONS NE CESSERONT D'AugMENTER CES DIX PROCHAINES ANNÉES.»

◀ Des milliers de personnes fuient la zone de Kibati au Nord-Kivu, en République démocratique du Congo.

Conflits, déplacements et « espace humanitaire »

Ce chapitre traite des conséquences des conflits, de l'insécurité qui règne sur les déplacements forcés et des réponses humanitaires dans le monde. Aujourd'hui, les conflits déracinent des dizaines de millions de personnes. Il est ici question de la nature changeante du conflit, des difficultés qui en découlent pour l'action humanitaire et de l'approche axée sur la « gestion des risques » adoptée par le HCR et par d'autres acteurs humanitaires. La conclusion expose succinctement les défis qu'il faudra relever pour faire face aux déplacements forcés lors de conflits.

En 2011, le HCR s'est engagé dans l'aide humanitaire parfois dans le cadre de situations de conflit armé, comme jamais auparavant en soixante ans d'histoire. La majorité des 10,5 millions de réfugiés relevant de sa compétence fuyait des conflits, d'Afghanistan, d'Iraq et de Somalie pour plus de la moitié d'entre eux. Dès début 2011, l'agence a dû faire face à de nouveaux afflux depuis la Somalie, la Côte d'Ivoire, la Libye, le Mali et le Soudan tout en continuant de répondre aux besoins d'un grand nombre (deux tiers de la totalité des réfugiés) dont l'exil prolongé s'explique par des conflits qui n'en finissent pas et offrent peu de perspectives de retour. En outre, compte tenu du rôle élargi qu'il joue auprès des déplacés internes depuis 2005, le HCR participe à la réponse à des situations d'urgence, qui sont complexes en quasi-totalité. En 2011, quelque 27,5 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur pays à cause de conflits et la situation de la plupart d'entre elles demandait une protection.

La présence du HCR dans les zones de conflit est toutefois relativement récente. La première fois avait eu lieu dans les Balkans en 1991-1995, puis ce furent l'ex-Zaïre (République démocratique du Congo), l'Afghanistan, la Colombie et l'Iraq dans les années 1990 et 2000. Cet engagement croissant coïncide avec l'augmentation de l'action humanitaire internationale dans les zones de conflit, mais aussi avec l'augmentation du soutien financier des donateurs, de l'intérêt des médias et des attentes pour des interventions humanitaires rapides.

Évolution des conflits

Au cours des 25 dernières années, le HCR s'est engagé de façon croissante à l'aide humanitaire dans des conflits de nature diverse. Les conflits actuels impliquent souvent des groupes ethniques ou religieux différents, conjuguant alors des violences d'ordre politique, communautaire et criminel. Des actes de violence en apparence aveugles peuvent aussi cibler délibérément certains groupes de civils et comprendre une part de violence sexuelle et sexiste. Ces conflits armés, qui visent parfois à protéger un pouvoir social ou économique, touchent en général des zones de manière cyclique. Lors de la création du HCR en 1950, ces conflits étaient le plus souvent des guerres opposant des États, et la portée de l'action humanitaire était en général limitée à la fin de la guerre.

Aujourd'hui, les agents de la violence se sont multipliés. À la place de forces en uniforme et d'acteurs non étatiques

exerçant *de facto* un contrôle sur les territoires et les personnes, les conflits associent fréquemment une multitude de commanditaires privés, qui ne semblent guère avoir conscience de leur responsabilité à l'égard des populations locales. Parmi ces acteurs privés, des organisations criminelles qui cherchent à prendre le contrôle des terres et des territoires à des fins économiques, ou des individus associés à des mouvements idéologiques internationaux qui cherchent à exploiter les revendications locales. Aujourd'hui, la distinction entre civils et combattants – un fondement du droit international humanitaire – s'estompe.

Alors que les guerres d'aujourd'hui semblent tuer moins de personnes que les conflits passés, de plus en plus de civils sont exposés à la violence, surtout là où l'État n'offre qu'une protection limitée à ses citoyens. Dans de telles situations, les populations ne ressentent pas tout de suite les dysfonctionnements du gouvernement : perte des moyens d'existence, pénurie des produits de première nécessité mais aussi catastrophes naturelles et pressions démographiques arrivent plus tard. Tous ces facteurs contribuent alors à leur insécurité, favorisent leur déplacement et renforcent leur vulnérabilité. Les conflits actuels sont souvent lourds de conséquences pour les civils, en particulier pour les groupes vulnérables, à savoir les enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées. Nombreux sont ceux qui sont forcés d'abandonner leur foyer pour des lieux précaires, des zones urbaines, des pays où l'accès au droit d'asile est limité ou pour des destinations lointaines. Les conflits prolongés se traduisent aussi par des déplacements en apparence définitifs où, souvent, les conditions de vie sont déplorablement dépendantes de l'aide.

► **Une femme au milieu des ruines de sa maison à Och, au Kirghizistan, après une vague de violences ethniques en juin 2010.**

Dans de nombreux conflits, les conditions ne permettent pas aux personnes de bénéficier d'une protection internationale et d'une assistance humanitaire. L'espace humanitaire – c'est-à-dire les conditions permettant aux personnes dans le besoin de pouvoir accéder à une protection et à une assistance, et aux acteurs humanitaires de répondre à ces besoins – rétrécit. Il arrive que le HCR ne soit pas autorisé à exécuter son mandat de base, à savoir fournir une protection internationale aux réfugiés et aider les gouvernements à leur trouver des solutions durables. Les dernières crises, nombreuses, ont représenté un défi de taille pour l'action humanitaire, particulièrement dans les pays où les déplacements de population et les graves violations des droits de l'homme s'exercent en toute impunité, comme l'Afgha-



nistan, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, la Libye et le Yémen. Ces difficultés ont tendance à s'accroître tant qu'une solution politique au conflit n'a pas été trouvée.

Défis humanitaires

L'action humanitaire se fonde sur le respect de principes fondamentaux : humanité, impartialité, neutralité et indépendance. Le Statut du HCR précise que son travail est totalement apolitique et uniquement à caractère « humanitaire ». Les principes humanitaires ont aussi leur importance pour les organisations opérant dans des contextes peu sûrs, car seules celles qui les respectent ont droit à une protection en vertu du droit international. De plus, les organisations respectueuses de ces principes semblent être mieux acceptées par les acteurs armés et les communautés touchées. Mais cela n'est pas suffisant pour garantir l'efficacité de l'action humanitaire. Il faut aussi que les parties au conflit les respectent. En pratique, elles les bafouent souvent et les États les subordonnent à des impératifs politiques et sécuritaires. Les organisations doivent fréquemment choisir entre le mal et le pire quand elles doivent composer avec des acteurs armés qui peuvent faciliter ou bloquer l'action humanitaire selon l'idée qu'ils en ont et la façon dont elle peut servir leurs objectifs.

Malgré tous ses efforts pour conserver sa neutralité, l'action humanitaire peut prendre une tournure politique quand elle est étroitement liée à l'action politique. Les opérations multidimensionnelles de maintien de la paix ou les missions politiques des Nations Unies sont organisées autour du principe d'« intégration » et cherchent à harmoniser les objectifs et les opérations de toutes les institutions des Nations Unies avec ceux des forces en présence. Les organismes humanitaires se sont dits préoccupés par les conséquences de missions d'intégration sur la neutralité et l'indépendance de l'action humanitaire. Soutenir un processus de transition politique implique, en effet, un certain degré de partialité, surtout dans les cas où les forces des Nations Unies pour le maintien de la paix doivent prendre des mesures propres à assurer le respect de la loi. Là où les impératifs humanitaires et politiques sont en opposition, nombreux sont ceux qui craignent que les seconds prévalent systématiquement. Le HCR estime que l'intégration peut réellement être positive en phase de consolidation de la paix mais, si le conflit perdure, il faut éviter que les acteurs humanitaires soient suspectés d'engagement à des fins politiques ou sécuritaires.

Les orientations en matière de « stabilisation » adoptées par les membres de l'OTAN et par d'autres pays dans des États en faillite ou affectés par le conflit soulèvent des préoccupations similaires puisque, pour renforcer la sécurité des populations et des États, il leur faut aussi prendre en compte des questions de politique étrangère et militaires parallèlement à des activités d'assistance. Cela a parfois donné à tort un rôle humanitaire à des programmes d'assistance militaire et civile. De telles confusions contribuent à restreindre l'« espace humanitaire », parce qu'elles entravent les efforts déployés pour faire accepter l'action humanitaire et mettent en danger les équipes sur place, qui peuvent être prises pour cibles – comme on l'a vu, entre autres, en Iraq et en Afghanistan.

La nature changeante des conflits a bouleversé les opérations humanitaires de façon significative, en restreignant l'accès aux bénéficiaires potentiels et en menaçant la sécurité des tra-



HICP / L. BOGOMINI

vailleurs humanitaires. Le nombre d'attaques contre les travailleurs a augmenté de manière inquiétante, bien au-delà des risques déjà encourus par le seul fait d'intervenir dans une zone de violence. Certaines difficultés sont spécifiques aux opérations d'aide aux réfugiés et les responsabilités du HCR l'obligent

parfois à s'opposer directement aux forces qui ciblent ou menacent les réfugiés et les personnes déplacées. L'action humanitaire ne peut supprimer les causes des déplacements. Toutefois il est fondamental de renforcer le rôle des institutions légales et de la gouvernance pour briser des cycles de violence: le système judiciaire interna-

▲ **Des jeunes, migrants ou demandeurs d'asile, sont détenus dans un centre de rétention bondé à Lesvos, une île grecque.**

tional permet notamment que les auteurs de violences massives sur des civils répondent de leurs actes. Comme les besoins sont généralement plus importants là où les risques sont plus élevés, les organisations humanitaires y maintiennent très souvent leurs opérations, même lorsque les principes humanitaires sont menacés. Il est difficile de déterminer quand les problèmes rencontrés vont l'emporter sur l'efficacité des opérations d'aide humanitaire et les organisations humanitaires sont toujours réticentes à faire une telle estimation.

Gestion des risques

Aujourd'hui, il est manifeste que l'insécurité est le plus grand défi à relever par le HCR et les organisations humanitaires. C'est pourquoi une grande place a été accordée à la recherche de moyens permettant d'intervenir en toute sécurité dans des zones à haut risque. Au sein des Nations Unies, la stratégie a été réorientée, passant d'un objectif de limitation des risques axé sur le «quand partir» à une gestion des risques centrée sur un «comment rester» (cf. *To Stay and Deliver*, étude réalisée en 2011). La mise en place de ce type de stratégie exige une étude minutieuse des menaces présentées par le contexte opérationnel. Il est donc nécessaire, dans un premier temps, de déterminer dans quelles probabilités les événements dangereux peuvent se produire puis quels en seront les effets et, dans un second temps, de mettre en balance la prise de risque avec la nécessité de l'engagement pour une aide humanitaire. Vient ensuite l'adoption des mesures visant à réduire les probabilités ou les effets. Une première mesure est de soutenir les actions

des autorités afin qu'elles soient confrontées à leur devoir de protection vis-à-vis des travailleurs humanitaires et, là où les risques demeurent, d'autres mesures peuvent être prises telles qu'elles sont énoncées dans les Normes minimales de sécurité opérationnelle des Nations Unies (MOSS).

Le HCR a considéré qu'il était vital d'encourager l'acceptation, en s'assurant que toutes les parties concernées, en particulier les communautés locales, comprennent et acceptent l'objectif et le caractère apolitique de son travail. L'agence a aussi décidé d'habiliter ses équipes à établir des partenariats locaux officiels dans les pays où elles se trouvent – tout en s'assurant qu'il n'y ait pas un transfert de risques sur elles – et de mettre en place de nouveaux mécanismes chargés de suivre l'exécution des programmes. Dans certains contextes, la poursuite de l'action humanitaire n'est possible que si le HCR coopère avec les forces armées gouvernementales du pays hôte, avec les forces des Nations Unies ou avec d'autres forces militaires étrangères. Toutefois, l'efficacité des opérations du HCR est toujours très largement tributaire de la formation de ses équipes locales sur l'évaluation et les procédés de gestion des risques en matière de sécurité.

Préparer l'avenir

Les conflits actuels posent quantité de problèmes aux organisations humanitaires, et leur action est entravée par de multiples facteurs sur lesquels elles n'ont guère le contrôle. Ces dernières années, en dépit d'obstacles pléthoriques, le HCR et ses partenaires ont pu poursuivre leurs opérations dans de nombreux environnements complexes et dangereux. Les tendances en matière de déplacements forcés indiquent qu'il y aura toujours une demande permanente – et certainement croissante – pour se maintenir et assurer de l'aide dans de tels contextes, ce qui signifie que le HCR et ses partenaires devront faire appel à des mesures novatrices, à de la discipline, de la morale et du réalisme. Pourtant, l'action humanitaire la plus efficace ne restera que palliative: pour s'attaquer aux causes profondes des déplacements forcés, il faut d'autres actions. Sans ces nouvelles actions, la solidarité internationale entre les réfugiés, les déplacés internes, les États hôtes et les communautés devra être renforcée. ■

Préserver l'efficacité des systèmes d'asile

Ce chapitre explique qu'il est de plus en plus complexe de préserver la protection des réfugiés et l'intégrité des systèmes d'asile. Il décrit tout d'abord le cadre juridique international pour la protection des réfugiés, puis expose les contradictions qui l'entourent et les liens étroits qu'elle entretient avec d'autres formes de mouvements migratoires. Il se penche ensuite sur la nécessité de renforcer la «gouvernance» du système de protection internationale des réfugiés. Enfin, il dresse une liste de mesures pour préserver l'efficacité des systèmes d'asile.

Le régime de protection internationale des réfugiés a été créé pour offrir une protection internationale aux réfugiés ne pouvant bénéficier de celle de leur propre État. Le droit international ne propose pas de définition pour le terme «asile», mais il a fini par faire référence à un statut qui garantit aux réfugiés la jouissance des droits humains fondamentaux dans le pays hôte. Cela fait plus de 60 ans que le HCR est chargé d'apporter une protection internationale aux réfugiés, en coopération avec les États, et qu'il fait face à la complexité croissante de l'environnement pour la protection.

▼ **Deux jeunes filles afghanes** dans leur salle de classe. Elles sont scolarisées dans l'école d'un camp de réfugiés à Islamabad.

L'institution de l'asile est aujourd'hui menacée par des conceptions qui s'opposent. Des signes montrent qu'on a affaire à deux systèmes parallèles: un système d'asile dans le monde du Nord, et un système de réfugiés dans les pays du Sud. Aujourd'hui, la plupart des personnes déplacées fuient des conflits situés, par exemple, en Afghanistan, en Iraq et en Somalie, et certains pays en développement doivent donc faire face à des afflux massifs de la plus

grande ampleur. Ces pays ont tendance à accueillir des réfugiés et à leur offrir une protection *prima facie* ou collectivement, ce qui les prémunit contre les *refoulements* (retour forcé). Dans bien des cas, ces pays limitent strictement les droits des réfugiés qu'ils confinent dans des camps. À l'inverse, les pays plus riches, géographiquement éloignés des zones de crise, ont mis en œuvre de nombreuses mesures pour décourager et prévenir les arrivées de demandeurs d'asile et de réfugiés. Auparavant, seuls des pays d'Europe et d'Amérique du Nord avaient mis en place des procédures permettant de déterminer de manière individuelle si la personne pouvait accéder au statut de réfugié ou pas. En 2010, 167 pays et territoires ont reçu 850 000 demandes individuelles d'asile; 10 pays ont reçu plus de la moitié d'entre elles et l'Afrique du Sud a reçu, à elle seule, 180 600 demandes.

Le cadre de protection

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 restent les piliers du système de protection internationale des réfugiés. La Convention de 1951 a été rédi-



gée pour être un instrument universel de défense de droits de l'homme permettant de protéger les réfugiés contre les persécutions, d'empêcher leur *refoulement*, et de leur garantir la jouissance de tous leurs droits. Aujourd'hui, les membres de l'ONU reconnaissent toujours le bien-fondé et la pertinence de la Convention et de son Protocole, même si tous ne les appliquent pas systématiquement : certains ne sont pas signataires et d'autres n'ont pas traduit les dispositions dans leur législation nationale. Depuis 1951, le régime de protection des réfugiés a été bien renforcé par l'adoption de mesures régionales en Afrique, en Amérique latine et dans l'Union européenne ainsi que par l'évolution du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit pénal international.

Son application étant loin d'être universelle, le système de protection des réfugiés s'en trouve affaibli. En 2011, 148 pays au total avaient ratifié la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967. Pourtant, plus de 40% des réfugiés relevant de la compétence du HCR ont été accueillis par des États qui n'adhéraient pas à ces instruments. Quand des États n'adhèrent pas à la Convention, n'en respectent pas les obligations ou formulent des réserves au texte, il est difficile d'établir un système fondé sur la compréhension mutuelle et la collaboration.

Pratiques contradictoires

La pratique de l'asile est pleine de contradictions qui nuisent aussi à l'intégrité du système de protection internationale des réfugiés. Les États montrent des divergences sur la manière d'apprécier les besoins en matière de protection et, parmi les pays d'accueil les plus importants dans le monde en développement, nombreux sont ceux qui ont recours aux procédures *prima facie*, tandis que les pays développés utilisent plutôt les procédures individuelles. Entre 2001 et 2010, quelque 2,1 millions de personnes ont obtenu, après de nombreuses vérifications, un statut de réfugié en vertu des dispositions de la Convention de 1951 ou ont pu bénéficier d'une forme de protection complémentaire. Dans la plupart des cas, cela donne accès à des droits qui permettent leur intégration dans le pays d'accueil. Au cours de la même période, le statut de réfugié a été accordé *prima facie* ou collectivement à 2,7 millions de personnes, principalement dans des pays limitrophes du leur, souvent avec une restriction de leurs droits.

Le HCR se prononce lui-même sur plus d'un dixième des demandes individuelles de statut de réfugié dans le monde. En 2010, 100 pays avaient établi des procédures nationales de détermination de ce statut mais, dans 46 pays, le HCR a continué d'y procéder dans le cadre de son mandat. La même année, l'organisation a enregistré 89 000 nouvelles demandes d'asile et délivré 61 000 décisions sur le fond – 11% de l'ensemble des décisions concernant les demandes individuelles d'asile dans le monde.

Les États diffèrent également quant à leur manière d'accorder leur protection aux gens qui fuient la violence ou les conflits. Des États d'Afrique et d'Amérique latine l'accordent sur cette seule base tandis que d'autres, en Europe et ailleurs, exigent l'établissement d'un lien précis avec les critères énoncés dans la Convention de 1951. En outre, les États ne s'accordent pas non plus sur le concept de persécution en raison de leur appartenance à un groupe social particulier, certains la reliant à des éléments objectifs, d'autres à des perceptions sociales. Une étude réalisée par le HCR en 2011 et menée dans six pays de l'Union

européenne a montré des différences importantes dans la prise de décision pour des demandes d'asile liées à des situations de violence.

Par ailleurs, signataires ou non signataires, les États accordent aux demandeurs d'asile des degrés de protection très différents, allant de la pleine reconnaissance et jouissance des droits économiques et sociaux à la restriction de ces droits, en passant par le placement à long terme dans des camps et la détention comme moyen de dissuasion. Nombre d'États signataires respectent scrupuleusement les dispositions de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. D'autres émettent des réserves juridiques concernant des droits essentiels prévus par ces instruments et d'autres encore n'ont toujours pas rédigé de lois nationales à partir des dispositions de la Convention. Les violations de la Convention vont du déni ou du non-respect des droits socio-économiques des réfugiés à des actes inqualifiables de *refoulement*.

Mouvements migratoires mixtes

Les mouvements de population mixtes et le renforcement du contrôle des frontières par des États contraints de le faire ont rendu l'accès à l'asile extrêmement compliqué. L'augmentation excessive de la mobilité humaine au niveau mondial coïncide avec l'augmentation de la migration irrégulière, celle des flux migratoires complexes, des problèmes de sécurité et des clandestins qui franchissent les frontières dans diverses circonstances et pour des raisons variées. Des États se sont battus pour gérer l'immigration et respecter le droit international des réfugiés et les droits de l'homme, certains ayant recours à plusieurs moyens de contrôle des frontières : fermetures des frontières, refoulements, interceptions en mer, exigences en matière de visas, sanctions contre les transporteurs et contrôles frontaliers en haute mer. Tous ces facteurs peuvent empêcher les réfugiés d'avoir accès à une protection.

Pour faire face à ce phénomène, le HCR et quelques-uns de ses partenaires ont cherché quels autres moyens pourraient assurer la protection des réfugiés. En 2006, l'organisation a élaboré un plan d'action en dix points relatif à la protection des réfugiés et aux mouvements migratoires mixtes dont l'objectif est d'inciter les États à intégrer la protection des réfugiés dans les politiques migratoires plus générales et de s'assurer que tous les migrants sont traités avec dignité. Entre 2008 et 2011, le HCR a conduit des consultations régionales pour mieux faire connaître la protection dans les mouvements migratoires mixtes et pour améliorer les réponses aux besoins en matière de protection via une meilleure coopération entre les principaux acteurs et par l'élaboration de stratégies régionales globales.

Le HCR a souligné que les victimes de la traite des êtres humains constituent un groupe de migrants dont les besoins en matière de protection ne sont parfois pas suffisamment pris en considération dans les mouvements migratoires mixtes. Les États doivent déterminer si les peurs exprimées par une victime sont bien les conséquences d'une traite et peuvent être assimilées à une persécution. Dans certains cas, le traitement infligé est si atroce qu'il constitue déjà en lui-même une persécution.

Le HCR a reconnu que les préoccupations sécuritaires nées des attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York et de ceux qui ont suivi dans d'autres villes ont rendu les États forte-



ment inquiets, leur crainte étant d'introduire sur leur territoire un terroriste se faisant passer pour un réfugié ou un demandeur d'asile. En 2010, l'agence a mis en place une nouvelle unité dédiée aux questions de protection et de sécurité nationale. Cela étant, la filière de l'asile est l'un des canaux d'entrée migratoires les plus réglementés, et les rédacteurs de la Convention de 1951 avaient déjà intégré des dispositions qui répondent fort bien aux préoccupations des États en matière de sécurité.

Renforcer la «gouvernance»

Préserver l'intégrité de l'asile implique de renforcer la «gouvernance» internationale en la matière, tant au niveau institutionnel que politique. Le Comité exécutif du HCR (ExCom), composé de 85 États en 2011, est depuis longtemps l'organe directeur de la gouvernance en matière d'asile. Depuis 1975, il adopte des Conclusions annuelles qui permettent de maintenir un consensus mondial sur le régime de protection internationale. Mais, ces dernières années, le Comité exécutif a dû lutter pour parvenir à un consensus, et les débats sur l'asile ont fini par créer des groupes au niveau régional. Depuis 2007, le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection est devenu le principal forum mondial où se débattent les questions générales sur la protection des réfugiés, débats confirmés par la mise en place d'actions.

Le HCR, qui reste chargé de veiller à l'application de la Convention de 1951, lutte pour que les États respectent leurs obligations. La Convention ne dispose d'aucun moyen de surveillance semblable à ceux d'autres instruments onusiens pour la défense des droits de l'homme. Le HCR se tourne de plus en plus vers les tribunaux nationaux et régionaux pour qu'ils se prononcent sur une meilleure cohérence dans l'application des décisions en matière d'asile.

L'asile relève en premier lieu des États, mais les responsables politiques, les dirigeants locaux et les médias peuvent contribuer à créer un climat de tolérance permettant de le gérer de manière appropriée. Dans de nombreux pays, les débats sur l'asile et sur l'immigration sont étroitement liés et des responsables politiques ont pris position contre l'immigration. Les opinions défavorables sont facilement alimentées par les inquiétudes portant sur les coûts du maintien des systèmes d'asile et de l'accueil des réfugiés. Pour créer un climat propice à l'asile, il est indispensable d'expliquer la différence entre la question de l'asile en lui-même et l'immigration dans sa globalité, en insistant, via l'éducation et à travers les médias, sur les déplacements forcés et en luttant contre la xénophobie et l'intolérance.

▲ **Ces jeunes réfugiés ivoiriens** sont arrivés au Libéria après les élections contestées de fin 2010 en Côte d'Ivoire.

Concrétiser les aspirations

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés vise à conférer un droit à la protection internationale pour les personnes vulnérables, puisqu'elles ne bénéficient d'aucune protection nationale, et de garantir aux réfugiés la jouissance la plus large possible de leurs droits. Mais concrétiser cette aspiration n'est pas une mince affaire. Pour que l'asile conserve toute sa signification, il faut que tous les réfugiés soient en mesure d'exercer leurs droits, que la protection des réfugiés ne soit pas tributaire du lieu où la demande d'asile est faite, que les méthodes de détermination du statut des personnes ou des groupes soient harmonisées, notamment lors de conflits, que des structures de gouvernance relatives à l'asile soient établies afin d'apaiser les tensions entre États et que le HCR serve toujours les questions d'asile, au titre de partenaire et comme organisme de veille des différents pays et de la communauté internationale. ■

Dégager des solutions durables

Ce chapitre examine comment le cadre établi des trois solutions durables pourrait être modifié pour mieux répondre aux besoins des réfugiés aujourd'hui. Il présente tout d'abord les trois solutions durables traditionnelles, puis explique l'importance des stratégies globales, qui intègrent le développement et la consolidation de la paix, et analyse comment les réfugiés eux-mêmes conçoivent les solutions durables. Enfin, il propose des orientations politiques pour relancer la recherche de solutions.

L'ultime objectif de la protection des réfugiés est, à terme, d'apporter des solutions durables à leur situation. Ces solutions peuvent être un retour au pays d'origine (rapatriement librement consenti), l'établissement permanent dans le pays où le réfugié s'est vu offrir une protection (intégration locale) et l'installation dans un pays tiers qui accorde un droit de séjour permanent (réinstallation). Par définition, une solution durable supprime le caractère nécessaire du statut de réfugié, puisqu'elle permet à une personne d'obtenir, ou de récupérer, l'entière protection assurée par un État.

De nombreux réfugiés ne bénéficient d'aucune de ces solutions. En 2011, le nombre de réfugiés en situation d'exil prolongée et relevant de la responsabilité du HCR a atteint 7,2 millions de personnes. Les efforts internationaux déployés pour parvenir à des solutions se sont trouvés dans une impasse, les pays d'origine, les pays hôtes et les pays donateurs ne souhaitant pas ou ne pouvant plus travailler ensemble. Ces efforts ont davantage été entravés par l'insistance des donateurs pour trouver des solutions proches des pays d'origine, par la complexité croissante des problèmes des réfugiés, qui désamorce les solutions faciles, et par l'intérêt croissant porté aux déplacés internes. Depuis plus de 60 ans, le HCR s'emploie à aider les gouvernements à faire émerger des solutions durables. En 2008, le Haut Commissaire a lancé l'Initiative sur les situations de réfugiés prolongées et a utilisé son Dialogue annuel sur la protection pour attirer l'attention sur cette question.

Les solutions existantes

Le rapatriement librement consenti

Si les années 1990 ont été surnommées «la décennie du rapatriement», le nombre global de réfugiés rentrés de plein gré dans leur pays a fortement diminué les 10 premières années du XXI^e siècle pour atteindre, en 2010, son niveau le plus bas depuis 20 ans. Pour de nombreuses populations réfugiées, le rapatriement est impossible pour de multiples raisons: le conflit perdure et des violences localisées éclatent toujours dans le pays d'origine, les infrastructures et les marchés sont endommagés ou détruits et les moyens d'existence tout comme l'accès aux services de base sont limités. Quand un conflit a entraîné des violences entre communautés, il est parfois difficile de mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle et de rétablir des relations viables entre les communautés, surtout quand subsistent des querelles foncières ou des réparations. L'expérience

du HCR en Afghanistan et au Soudan du Sud montre à quel point il est difficile d'essayer de résoudre les problèmes des réfugiés quand des crises politiques et de gouvernance perdurent. Pour que les rapatriements librement consentis soient durables, il faut que de nombreux protagonistes, outre le HCR, prennent part sur le long terme aux processus de réintégration, de réconciliation et de reconstruction. De plus, des exemples de retour en Afghanistan, au Soudan du Sud et en Bosnie-Herzégovine montrent d'évidence que les réfugiés et les déplacés internes se déplacent encore après leur retour. De nombreux réfugiés gagnent les zones urbaines ou de nouvelles communautés, ou repartent de leur pays.

L'intégration locale

Bien que des États aient accepté de «travailler activement» à la solution de l'intégration sur place en 2005, de nombreux pays hôtes continuent d'opposer une résistance à cette solution, alors que les pays donateurs ne cessent de l'encourager. Les pays hôtes sont souvent réticents à l'idée de permettre l'installation massive des populations réfugiées au niveau local et optent pour des politiques de placement dans des camps. Dans certains contextes, les responsables des gouvernements hôtes voient dans la présence des réfugiés un intérêt politique ou économique et s'arrangent pour les dissuader d'adopter l'une ou l'autre solution, même quand elles existent. Pourtant, les réfugiés apportent souvent des contributions importantes aux communautés locales, surtout quand la possibilité de s'intégrer leur est donnée. L'intégration finit invariablement par opérer à différents niveaux lorsque les réfugiés vivent dans le pays d'accueil depuis des années où quand ils y sont nés. Dans certains cas, les réfugiés ont obtenu la nationalité de leur pays d'asile, à titre individuel ou de groupe.

La réinstallation

La réinstallation est un outil efficace pour protéger les réfugiés en danger, mais le nombre de places disponibles ne peut contribuer de manière significative aux solutions durables. En 2011, le HCR a estimé que 805 000 réfugiés avaient besoin d'une place de réinstallation dans un pays tiers, mais que seulement 10 % d'entre eux y auraient accès. En 2010, quatre pays ont accueilli à eux seuls près de 94 % de l'ensemble des réfugiés réinstallés: l'Australie, le Canada, la Suède et les États-Unis, qui réinstallent chacun davantage de réfugiés que n'importe quel autre pays du monde. Le HCR a plaidé pour que d'autres pays encore mettent en œuvre des programmes de réinstallation et, de 15 en 2005, ils

sont passés à 24 en 2012. Mais le nombre de places de réinstallation reste limité. Le HCR et ses partenaires ont donc cherché à utiliser la réinstallation de manière plus stratégique, en maximisant ses effets bénéfiques pour les autres parties.

Les stratégies globales

À plusieurs occasions, le HCR a essayé de régler des situations de réfugiés prolongées en appliquant des stratégies globales qui intègrent les trois solutions durables. Qu'il s'agisse de l'intégration locale ou du rapatriement librement consenti, chacun sait maintenant qu'il est nécessaire de relier les solutions concernant les réfugiés aux efforts plus larges de consolidation de la paix et de développement. La consolidation de la paix est un processus multidimensionnel, centré tout autant sur le rétablissement de la primauté du droit et les systèmes de gouvernance que sur l'économie, les infrastructures et les services publics des États qui sortent d'un conflit et risquent d'y retomber. La sécurité et la stabilité sont des conditions préalables aux solutions durables. L'intégration locale et le rapatriement librement consenti en appellent à l'engagement total des acteurs du développement. Ainsi, l'établissement en 2010 d'un «Programme sur les déplacements forcés» par la Banque mondiale, le lancement, la même année, de l'Initiative de solutions transitoires (TSI) par

une source de gains pour l'ensemble de la famille. Le décalage entre l'approche des réfugiés et celle de la communauté internationale explique pourquoi des réfugiés peuvent attendre avec détermination que leur solution privilégiée se présente ou pourquoi il leur est possible de contourner les critères officiels.

Quand les réfugiés sont activement associés à la recherche de solutions, ils accordent souvent une plus grande priorité à la mobilité. Les motifs de migration durant un conflit sont préexistants à celui-ci. Ces motifs antérieurs permettent de répondre aux besoins post-conflit et de dégager des solutions. Dans certains cas, l'envoi de fonds de l'étranger par des membres de la famille peut être deux fois plus efficace que l'aide qui leur est apportée sur place. Les réfugiés et les déplacés internes pratiquent de plus en plus de déplacements «pendulaires»: ils vivent en dehors de leur communauté d'origine mais ils s'y rendent régulièrement. En dépit des orientations de la politique mondiale de ces 10 dernières années en matière de restriction des migrations, les réfugiés et les rapatriés ont souvent eu recours à la migration irrégulière pour trouver des solutions. Le cadre des solutions durables ne prend actuellement pas en considération la mobilité des réfugiés et les solutions envisagées par les acteurs internationaux le sont dans une optique sédentaire. Le HCR a reconnu que la mobilité peut largement

«LES SOLUTIONS RECHERCHÉES PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE CONCERNENT GÉNÉRALEMENT UNE PERSONNE OU UN GROUPE ALORS QUE, LA PLUPART DU TEMPS, LES RÉFUGIÉS PRENNENT LEURS DÉCISIONS EN FAMILLE.»

le HCR et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en collaboration avec la Banque mondiale ont été des étapes importantes. Le propos de l'Initiative est d'intégrer les besoins des réfugiés, des rapatriés et des déplacés dans un processus plus général de reconstruction et dans un planning de développement avec le soutien du HCR pour l'enseignement et la formation, afin que les réfugiés deviennent autonomes et participent à la vie de leur communauté.

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention de l'OUA (Organisation de l'Union africaine) de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique permettent toutes les deux la cessation du statut de réfugié quand des changements durables sont intervenus dans le pays d'origine et que les causes premières de la fuite en exil ont disparu. La cessation du statut de réfugié, en jouant un rôle de catalyseur, peut aussi contribuer à trouver des solutions durables.

L'avis des réfugiés

L'une des critiques les plus récurrentes portant sur les efforts déployés pour trouver des solutions est que les réfugiés eux-mêmes n'y sont pas suffisamment associés. Les solutions recherchées par la communauté internationale concernent généralement une personne ou un groupe alors que, la plupart du temps, les réfugiés prennent leurs décisions en famille. Cette approche maintient la flexibilité, optimise la sécurité et reste

contribuer à l'émergence de solutions durables et il a commencé à étudier les possibilités offertes par les canaux de migration pour renforcer la protection des réfugiés et mettre en place des solutions.

La voie à suivre

Sans volonté politique des États, les obstacles aux solutions durables ne pourront être levés. Depuis 2006, des solutions ont été trouvées pour plus de trois millions de personnes en situation de réfugiés prolongée, notamment des Soudanais du Sud, des Burundais et des réfugiés originaires du Bhoutan. Mais beaucoup de situations de réfugiés prolongées n'ont pas été résolues, et le HCR considère désormais que remédier aux déplacements prolongés est une priorité institutionnelle. Pour parvenir à des solutions, il faut surtout que les États respectent le droit d'asile et s'abstiennent d'organiser des retours prématurés ou involontaires, qu'ils reconnaissent la réalité de l'intégration locale pour les déplacements qui s'éternisent, qu'ils inscrivent clairement des solutions pour les réfugiés dans leur programme de développement, qu'ils s'engagent plus avant dans la réinstallation et dans la mise à dispositions de places pour la réinstallation sur leur territoire, qu'ils intègrent la mobilité des réfugiés dans le cadre des solutions et qu'ils associent plus activement les réfugiés dans la recherche de solutions. Tout cela en appelle au partage de la solidarité, de la coopération et de la responsabilité au niveau international. ■

Résoudre le problème de l'apatridie

Ce chapitre examine les progrès réalisés pour traiter le problème de l'apatridie au niveau mondial. Il décrit tout d'abord le cadre juridique international, expose les diverses causes de l'apatridie, puis présente plusieurs initiatives pour y remédier. Le chapitre avance enfin que les problèmes d'apatridie peuvent souvent être résolus et évoque les nouveaux engagements internationaux pris à cette fin.

«**T**out individu a droit à une nationalité», affirme l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Avoir une nationalité est la clef qui permet souvent l'exercice de nombreux autres droits comme les droits à l'éducation, aux soins de santé, au travail et à l'égalité devant la loi. Deux instruments internationaux donnent des orientations sur les droits des apatrides et sur les moyens d'empêcher l'apatridie: la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

Pourtant, des apatrides sont présents sur chaque continent, et quasiment dans chaque pays. L'absence de citoyenneté est pour eux une inquiétude permanente et ils font partie des personnes les plus vulnérables du monde. Au début des années 1990, l'éclatement de l'Union soviétique, de la République socialiste fédérative de Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie ainsi que l'émergence de nouveaux États indépendants ont conduit à une forte augmentation du nombre d'apatrides. Ces événements ont montré combien il était nécessaire de traiter la question de manière plus efficace.

Le HCR a participé à l'élaboration des Conventions de 1954 et de 1961. En 1974, l'Assemblée générale des Nations Unies l'a désigné, en vertu de la Convention de 1961, comme étant l'organisme vers lequel les apatrides pouvaient se tourner pour présenter leur demande auprès des autorités gouvernementales. Plus récemment, en 2011, le HCR s'est employé à renforcer les efforts déployés pour résoudre des situations d'apatridie, tout particulièrement en encourageant l'adhésion aux conventions. Depuis, le nombre d'États parties aux Conventions de 1954 et de 1961 a augmenté, pour passer respectivement de 65 et 37 en 2010 à 71 et 42 en 2011. Les gouvernements comprennent de plus en plus qu'il n'est pas dans leur intérêt de recevoir un grand nombre d'apatrides sur leur territoire.

Cadre international

Si le droit international a toujours reconnu un large pouvoir discrétionnaire aux États pour définir les critères d'acquisition de la nationalité, les Conventions de 1954 et de 1961 constituent le pilier du cadre juridique international en matière d'apatridie. La Convention de 1954 établit un régime de protection des apatrides, très proche de celui de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Elle définit un statut d'apatride reconnu au niveau international et accorde aux apatrides certains droits, comme le droit d'exercer un recours en justice, le droit à des pièces d'identité et à des titres de voyage, au travail, à l'éduca-

tion et à la liberté de circulation. La Convention de 1954 entend par «apatride» une personne «qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation»; cette personne est perçue comme faisant partie intégrante du droit international coutumier. La Convention de 1961 établit un cadre pour prévenir l'apparition des cas d'apatridie, faisant obligation aux États de veiller à ce que leurs lois et pratiques relatives à la nationalité ne donnent pas lieu à des cas d'apatridie. Malgré une faible adhésion à ce traité, plusieurs de ses mesures de protection, comme accorder la nationalité aux enfants trouvés



et prévenir l'apatridie lors d'un changement de nationalité, sont appliquées par des États non signataires.

De nombreux instruments internationaux sur la défense des droits de l'homme renferment aussi des principes qui limitent la marge de manœuvre des États en matière de nationalité. Les Conventions de 1954 et de 1961 sont en outre complétées par des normes fixées dans les instruments régionaux, qui reconnaissent le droit à une nationalité et imposent des obligations supplémentaires aux États pour empêcher les cas d'apatridie. Les normes les plus précises en matière de nationalité ont été adoptées en Europe par la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États de 2006. Les organes régionaux chargés de la défense des droits de l'homme aux Amériques, en Europe et en Afrique ont aussi récemment redoublé d'efforts pour attirer l'attention sur la situation tragique des apatrides et y remédier. Mais en dépit de ce cadre juridique universel, l'apatridie subsiste presque partout.

Causes de l'apatridie

Les causes de l'apatridie sont nombreuses, ce qui peut laisser entendre qu'elles sont juridiques ou techniques. Cependant, elles impliquent souvent une discrimination fondée sur le sexe, la race, l'ethnie, la religion, la langue, le handicap...



HCR / G. M.B. AKASH

Cession de souveraineté

Des personnes peuvent devenir apatrides quand un État cesse d'exister et que leur nationalité n'est pas transférée à l'État successeur. Des millions de personnes se sont retrouvées apatrides après l'éclatement de l'Union soviétique, de l'ancienne Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie dans les années 1990. Les migrants ainsi que les groupes sociaux et ethniques marginalisés ont été particulièrement touchés. La plupart des cas ont été résolus, mais plus de 600 000 personnes se seraient retrouvées apatrides dans cette région, en grande majorité dans des pays de l'ex-Union soviétique. Des cas d'apatridie découlant d'une succession d'État ont aussi persisté en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient. Plus récemment, la création du Soudan du Sud en 2011 a montré qu'une apatridie massive pouvait découler des complexités d'une succession d'État.

Contradictions entre les lois relatives à la nationalité

Des contradictions dans l'application par des États différents des lois relatives à la nationalité peuvent être à l'origine de cas d'apatridie. Les États appliquent deux principes bien distincts pour accorder la nationalité à la naissance : le *jus soli* (ou le droit du sol) et le *jus sanguinis* (ou le droit du sang). De nombreux enfants naissent apatrides pour avoir vu le jour dans un pays qui n'applique le droit du sang qu'aux parents réfugiés relevant de ce droit, c'est-à-dire à des parents originaires d'une région où la transmission de nationalité par le sang est elle aussi conditionnée par la naissance de l'enfant dans cette même région. Le risque d'apatridie chez les enfants est encore plus élevé quand l'un des parents est lui-même apatride.

Obstacles administratifs

L'apatridie peut avoir pour origine des problèmes administratifs et pratiques, surtout si les personnes appartiennent à un groupe ciblé par la discrimination officielle ou soumis à des procédures administratives onéreuses. Elles peuvent être en droit d'acquiescer la nationalité, mais sans pouvoir en mener les démarches nécessaires. Il leur est parfois demandé d'assumer des frais exorbitants pour obtenir des pièces d'état civil ou de respecter des délais irréalistes pour accomplir certaines formalités, leur enregistrement, par exemple. Or, dans les situations perturbantes de conflit ou d'après-conflit, de simples démarches administratives peuvent paraître lourdes à mener.

◀ **Ce bébé et ses parents** comptent parmi les nombreux Biharis au Bangladesh à avoir obtenu la confirmation de leur nationalité, grâce à une décision de la Haute Cour en 2008.

Discrimination ethnique

L'apatridie peut aussi découler d'une discrimination fondée sur des motifs d'appartenance raciale ou ethnique. Il arrive que des minorités ethniques soient arbitrairement privées de citoyenneté et que cette forme de discrimination soit inscrite dans la loi. Des minorités transférées dans un pays durant la période coloniale pour exécuter des travaux spécifiques ont été privées de citoyenneté quand les États indépendants se sont ensuite formés. Ce fut notamment le cas des « Tamouls des collines » au Sri Lanka et des Nubiens au Kenya. Des groupes autochtones se sont également retrouvés apatrides pour des raisons diverses, notamment certaines tribus montagnardes en Thaïlande. Les nomades, dont le mode de vie les conduit à traverser les frontières, peuvent être « étiquetés » comme étant des étrangers et ne se voir accorder le statut de citoyen dans aucun pays. Des minorités ethniques, raciales, religieuses ou linguistiques sont devenues apatrides sur une décision arbitraire qui les a déchu de leur nationalité. Les minorités peuvent aussi rencontrer des difficultés consi-

dérables pour obtenir des certificats de naissance ou tout autre document nécessaire pour acquérir une citoyenneté ou pour la voir confirmée.

Discrimination à l'encontre des femmes

L'apatridie peut aussi découler des lois sur la citoyenneté qui n'accordent pas des droits équitables aux hommes et aux femmes. Avant l'adoption des instruments actuels de défense des droits de l'homme, le «principe d'unité de nationalité dans la famille» impliquait que, souvent, les femmes perdaient automatiquement leur nationalité en épousant un étranger, et que les enfants ne pouvaient accéder qu'à la nationalité du père. Les progrès accomplis pour éliminer la discrimination sexuelle dans les lois sur la nationalité sont issus des évolutions du droit international des droits de l'homme et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Ces progrès garantissent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité, mais aussi la transmission de leur nationalité aux enfants. Une analyse préliminaire effectuée par le HCR a révélé que plus de 40 pays pratiquent toujours une discrimination à l'encontre des femmes dans ces domaines mais, en même temps, l'analyse montre que les États tendent de plus en plus à revenir sur

l'inégalité fondée sur le genre de leurs lois sur la citoyenneté, surtout au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

Résoudre les questions d'apatridie

À mesure que croît la prise de conscience, davantage d'efforts sont déployés pour résoudre les problèmes d'apatridie dans le monde. Les méthodes principales sont la reconnaissance, la prévention et la réduction des cas d'apatridie et la protection des apatrides.

Reconnaissance de l'apatridie

Si très peu de pays ont établi des procédures qui permettent de déterminer les cas d'apatridie, l'identification précise des apatrides – avec la reconnaissance officielle de leur statut – est essentielle pour qu'ils puissent exercer leurs droits tant qu'ils n'ont pas obtenu une nationalité. La qualité des données de référence sur les populations apatrides s'améliore, et le HCR possède aujourd'hui des données sur 65 pays, contre 30 en 2004. De 2009 à 2011, l'agence a procédé à l'identification de cas d'apatridie dans 42 pays.

«L'IDENTIFICATION PRÉCISE DES APATRIDES
— AVEC LA RECONNAISSANCE OFFICIELLE DE
LEUR STATUT — EST ESSENTIELLE
POUR QU'ILS PUISSENT EXERCER
LEURS DROITS TANT QU'ILS N'ONT PAS
OBTENU UNE NATIONALITÉ.»

En 2010, les informations dont elle disposait faisaient état de 3,5 millions d'apatrides dans le monde. Elle a pu constater que le problème était plus pressant en Asie du Sud-Est et en





HCR / G. CONSTANTINE

Asie centrale, au Moyen-Orient, en Europe centrale, en Europe orientale et dans certains pays d'Afrique. Les pays comptant le plus grand nombre d'apatrides, et pour lesquels des données existent, sont l'Estonie, l'Iraq, la Lettonie, le Myanmar, le Népal, la Syrie et la Thaïlande. Le HCR estime toutefois que le nombre d'apatrides dans le monde pourrait s'élever à 12 millions.

Réformes législatives

Ces dernières années, la plupart des initiatives nationales en matière d'apatridie portaient sur des réformes législatives. Des États parties et non parties à la Convention de 1961 ont montré une réelle volonté pour mettre en conformité leur législation nationale avec les normes de la Convention – États parmi lesquels le Brésil, la Géorgie, l'Iraq, l'Indonésie, le Kenya, le Kirghizistan, la Lituanie, la Syrie et le Viet Nam. La loi sur la

citoyenneté adoptée par la Fédération de Russie en 2002 est un exemple de bonne pratique : sur la base de procédures de naturalisation simplifiées, elle permettait à d'anciens ressortissants

◀ **Des enfants réfugiés apatrides du Bhoutan** scolarisés dans un camp de réfugiés au Népal.

d'Union soviétique devenus apatrides d'acquérir la citoyenneté s'ils résidaient de façon permanente sur le territoire russe au 1^{er} juillet 2002. Ces personnes ont aussi été exonérées de frais administratifs. Quand la procédure a été abandonnée en 2009, plus de 600 000 apatrides avaient obtenu la nationalité russe.

Partenariats

De plus en plus d'acteurs interviennent dans le domaine de l'apatridie. En juin 2011, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a publié une note d'orientation sur la prévention et la réduction du nombre de cas d'apatridie. La note énonce

▲ **Cette femme originaire de Crimée** en Ukraine avait été déportée vers l'Ouzbékistan en 1944. En 1997, elle est retournée en Ukraine dont elle a enfin obtenu la nationalité.

sept principes qui doivent guider l'action du système onusien pour répondre aux problèmes de l'apatridie et explique clairement que cette démarche est « partie intégrante et fondamentale » des efforts des Nations Unies pour renforcer

l'état de droit. Si le HCR est l'organisme chargé de collaborer avec les gouvernements sur les questions d'apatridie, il s'appuie aussi sur la coopération et les contributions d'autres institutions des Nations Unies, sur des organisations régionales et sur la société civile. À travers une série de manifestations régionales organisées entre 2009 et 2011, le HCR et ses partenaires ont cherché à sensibiliser les États, les organisations internationales et régionales et les acteurs de la société civile à la situation des apatrides et à encourager l'échange de bonnes pratiques concernant les problèmes d'apatridie. Ces efforts ont débouché sur plusieurs initiatives concrètes, notamment sur une campagne publique visant à recenser toutes les personnes sans papiers au Turkménistan, dont beaucoup sont apatrides. Cette campagne a donné lieu à l'enregistrement de 20 000 personnes depuis 2007.

Engagements constructifs

L'expérience acquise au niveau international ces 20 dernières années montre que de nombreux cas d'apatridie peuvent être évités si les normes en vigueur sont correctement appliquées et que l'apatridie ne doit pas être vue comme un problème politique insoluble. À la réunion ministérielle organisée par le HCR en décembre 2011 à l'occasion du 50^e anniversaire de la Convention de 1961, de nombreux États ont pris l'engagement de prévenir ou de réduire les cas d'apatridie, de reconnaître le statut des personnes apatrides et d'adhérer aux Conventions de 1954 et de 1961. Les progrès seront mesurés par la mise en œuvre de ces engagements. ■

Protéger les déplacés internes

Ce chapitre passe en revue ce que les six dernières années ont permis d'accomplir dans la formation d'une notion plus claire de la protection effective des déplacés internes et il explique le besoin permanent d'une aide nationale et internationale. Il montre tout d'abord pourquoi le déplacement de personnes à l'intérieur de leur pays est une question préoccupante au plan international, puis il présente le rôle de la communauté internationale, notamment en matière de protection juridique et opérationnelle. Il envisage ensuite les conditions nécessaires pour mettre un terme au déplacement. Il propose enfin une évaluation des perspectives d'avenir et plusieurs orientations pour réaliser de nouveaux progrès.

Ces dernières années, les déplacés internes ont constitué le plus grand groupe de personnes auxquelles le HCR assure protection et assistance. En 2011, l'agence s'était engagée auprès de 14,7 millions de déplacés internes dans 26 pays, dans des contextes allant des opérations d'urgence aux déplacements prolongés en passant par les répercussions des violences intercommunautaires. D'après l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) du Conseil norvégien pour les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays par une situation de conflit en 2011 concernaient en majorité la Colombie, l'Iraq, la République démocratique du Congo (RDC), la Somalie et le Soudan. Depuis 2009, l'IDMC établit aussi les estimations mondiales du nombre de déplacés à cause de catastrophes naturelles et les chiffres dépassent de loin le nombre de personnes déplacées à cause de conflits.



En 2006, le HCR avait la responsabilité première de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en raison d'un conflit armé, dans le cadre du «principe de la responsabilité sectorielle» du système humanitaire de l'ONU, un mécanisme conçu pour apporter une réponse plus prédictible et mieux coordonnée aux besoins des déplacés internes. L'organisation s'est aussi vu confier la coresponsabilité du secteur des abris d'urgence ainsi que de la gestion et de la coordination des camps. En dépit des interrogations émises quant aux capacités et aux ressources du HCR pour cette mission, son action auprès des déplacés internes est aujourd'hui bien acceptée, en interne et par l'ensemble de la communauté internationale.

Un problème international

La situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est foncièrement différente de celle des réfugiés puisque les déplacés internes restent dans leur propre pays, et c'est à leur gouvernement que revient la responsabilité première de leur assurer protection et assistance – même s'il n'en a pas les capacités ou s'il est le principal responsable de leur déplacement. Auparavant, le principe de souveraineté des États suffisait pour

bloquer toute intervention de la communauté internationale. Après les développements importants de ces dernières années, l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît aujourd'hui avec d'autres organisations que l'intérêt de la communauté internationale pour les déplacés internes et la protection de leurs droits est légitime. Il est aussi de plus en plus admis que la protection des réfugiés doit s'ajouter à celle des déplacés internes, et que cette protection n'est pas un substitut à l'asile et qu'elle ne nuit pas à cette institution.

Être déplacé est une expérience dévastatrice, ayant souvent pour conséquence la perte soudaine de sa maison, des moyens d'existence, des liens communautaires, et exigeant des solutions viables et durables. Mais chaque déplacement interne est déjà unique du fait de son origine : un conflit armé, de la violence, des violations des droits de l'homme, des causes de nature humaine (des projets de développement ou des actions de protection de l'environnement, par exemple) ou bien une catastrophe naturelle. Le déplacement peut toucher aussi bien quelques familles que des millions de personnes. Face à cette diversité d'éléments intervenant dans un déplacement, les mesures prises en réponse doivent être exhaustives. Au lieu de se limiter à l'assistance humanitaire, elles doivent s'emparer de tous les aspects du déplacement et être appliquées aussi longtemps que les besoins et les problèmes inhérents au déplacement lui-même persistent – quel qu'en soit le motif et que les déplacés aient trouvé un refuge à l'intérieur ou à l'extérieur d'un camp, dans des zones urbaines ou rurales.

Une réponse complète aux besoins des déplacés internes demande une solidarité à trois niveaux. En premier lieu, la solidarité incombe aux communautés qui accueillent les déplacés : ce niveau est particulièrement important lorsqu'il est question de déplacés internes puisqu'il concerne à la fois les communautés hôtes et celles dans lesquelles ils retourneront plus tard.

Le deuxième niveau en appelle à la solidarité des gouvernements envers leurs citoyens déplacés. Il est communément admis que les autorités nationales ont la responsabilité première

d'assister et de protéger les déplacés internes mais, lorsqu'elles ne peuvent assumer pleinement leurs responsabilités en dépit de leur volonté, la solidarité internationale prend le relais. Le troisième niveau de solidarité pour porter assistance et assurer la protection aux déplacés internes est donc celui de la communauté internationale. Les cas où les autorités nationales ne sont pas disposées à agir habilitent ou astreignent la communauté internationale à s'engager.

Renforcer la protection

Ces dernières années, la communauté internationale s'est employée à améliorer la réponse apportée aux déplacements internes et à la rendre plus prédictible et fiable. La communauté internationale comprend un large éventail d'acteurs gouvernementaux et d'ONG impliqués dans l'assistance humanitaire et dans la coopération au développement. S'y ajoutent des civils et du personnel militaire associés à la consolidation et au maintien de la paix. Dans les situations d'urgence, les travailleurs humanitaires distribuent des vivres, acheminent de l'eau par camions, montent des tentes et prodiguent des soins de santé. Mais, lorsqu'une protection physique est nécessaire, les humanitaires atteignent rapidement les limites de leurs compétences.



◀ **Ce camp, au nord-ouest du Yémen, accueille des civils déplacés par le conflit.**

La protection physique peut exiger l'intervention des forces de police, voire de l'armée. Ces derniers temps, les troupes des Nations Unies pour le maintien de la paix ont été de plus en plus sollicitées pour protéger les populations civiles, et parfois les déplacés internes, comme au Tchad, en Côte d'Ivoire et en République démocratique du Congo. Quand les besoins liés aux déplacements internes des populations ou à leur protection persistent après la phase d'urgence, l'abandon progressif de l'assistance humanitaire doit déclencher une accélération des activités de relèvement et de développement pour éviter une rupture dans la protection des personnes déplacées ou le risque d'un déplacement prolongé.

Reconnaissant que les déplacés internes passent souvent à travers le filet de l'assistance humanitaire, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a enclenché, en 2005, une réforme institutionnelle pour ainsi répondre aux aléas des interventions et aux lacunes de la coordination entre les acteurs humanitaires. La réforme introduisait le principe de la responsabilité sectorielle, un mécanisme de coordination visant à faire face aux situations d'urgence humanitaire (qui comprend notamment le groupe sectoriel de la protection chargé d'identifier et d'évaluer les besoins en matière de protection des déplacés internes) et à lancer et coordonner des interventions. Le mécanisme est dirigé par le HCR dans les situations de conflits armés et, au besoin, de catastrophes naturelles. Depuis, la protection des déplacés internes est une mission reconnue aux niveaux international, régional et national. L'expérience en la matière reste néanmoins limitée, les parties prenantes n'étant pas toujours d'accord sur ce que signifie la protection en pratique et sur la façon de définir les priorités. Des organismes ont eu tendance à définir les priorités à la lumière de leur mandat et de leur programme de travail plutôt qu'en fonction des besoins évalués. En 2011, le HCR s'est lancé dans un examen approfondi du Groupe de la protection à l'échelle mondiale et, en 2012, en est ressorti une nouvelle définition de sa mission et une nouvelle stratégie visant à garantir une approche plus complète de la protection.

Protection juridique

Les déplacés internes doivent pouvoir jouir de toutes les garanties accordées par le droit international des droits de l'homme et par le droit international humanitaire, en complément des droits qu'ils possèdent dans leur pays en tant que citoyens et résidents. Des progrès significatifs ont été accomplis ces 10 dernières années pour renforcer le cadre juridique international et durcir les lois sur la protection. Les Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays font l'objet d'une large adhésion et ont été confirmés par des instances régionales. La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala, 2009) va plus loin en demandant aux États parties d'incorporer les obligations de la Convention dans leur propre législation et d'adopter des politiques ou des stratégies nationales relatives au déplacement interne. Cependant, le manque de moyens à la disposition des déplacés internes pour voir leurs droits respectés et appliqués ou pour qu'ils aient force exécutoire au niveau national reste une lacune majeure dans le système de protection. Pourtant, plus de 20 pays ont adopté des lois et des politiques relatives aux déplacements internes tandis que d'autres sont en passe de le faire et que d'autres encore ont déjà inscrit des dispositions qui réglementent les déplacements dans leur législation sur la

gestion des catastrophes. L'augmentation du nombre de pays disposant d'une législation nationale sur le déplacement interne est un phénomène continu et positif.

Les tribunaux nationaux et les organismes des droits de l'homme au niveau régional et au niveau de l'ONU restent sous-utilisés en matière de protection des déplacés internes, mais des signes encourageants montrent qu'ils le sont de moins en moins. Au niveau national, la Cour constitutionnelle de Colombie se distingue depuis qu'elle a rendu une décision phare en 2004, par laquelle elle déclare que le mépris des droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est «contraire à la Constitution», et elle a rendu une série d'ordonnances visant à améliorer leur situation. Les cours et les instances régionales de défense des droits de l'homme – dont la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples – commencent à jouer un rôle plus actif dans la protection des droits de l'homme des déplacés internes. Les cours pénales internationales, telles que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et la Cour pénale internationale (CPI), ont aussi commencé à tenir pour responsables des personnes impliquées dans les cas les plus flagrants de déplacements arbitraires.

► Des Haïtiens déplacés par le séisme de 2010 sont hébergés par une famille hôte.

Protection opérationnelle

Pour que les droits des déplacés internes soient pleinement respectés, la protection juridique doit être complétée par des activités sur le terrain durant et après les situations d'urgence humanitaire. De fait, les organisations humanitaires distinguent souvent quatre catégories d'activités de protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Première catégorie: les activités concernant les *dommages* passés, présents ou futurs en violation des garanties de droits de l'homme, catégorie incluant les actions de sécurité visant à prévenir ou à faire cesser la violence. Deuxième catégorie: les activités traitant du *manque d'accès* à des biens et des services de base, tels que la nourriture, l'eau et l'assainissement, les abris, la santé, l'éducation, etc. Troisième catégorie: les activités luttant pour les déplacés contre *l'impossibilité de faire valoir leurs propres droits*. Quatrième et dernière catégorie: les activités ayant trait à la *discrimination* à l'encontre de certains déplacés internes.

Solutions

Retourner chez soi ou décider de s'installer sur place pour mettre un terme à la phase de déplacement ne sont pas des options aussi simples qu'il en paraît. Les organismes humanitaires considèrent qu'un déplacement prend fin quand les anciens déplacés internes n'ont plus de besoins spécifiques liés à cette condition.

En 2009, le Comité permanent interorganisations a adopté le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, cadre qui souligne que la recherche de solutions durables n'est efficace que si les déplacés internes peuvent faire un choix libre et éclairé et participer à la planification et à la gestion des solutions durables. Le cadre fixe quatre critères indispensables pour parvenir à une solution durable: (i) la sûreté, la sécurité et la liberté de mouvement à long terme; (ii) un niveau de vie suffisant, avec l'accès



HCR / J. BJÖRGVINSÓN

à la nourriture, à l'eau, à un logement, aux soins de santé et à une éducation de base ; (iii) l'accès à un emploi et à des moyens d'existence et (iv) l'accès à des dispositifs efficaces qui leur restituent leur logement, leurs terres ou leurs biens ou qui prévoient une indemnisation.

Le déplacement prolongé est souvent lié aux politiques locales. Dans 40 pays au moins, des personnes ont été déplacées pendant plus de cinq, dix, voire 15 ans. Dans bien des cas, ces personnes demeurent socialement et économiquement marginalisées, avec un niveau de vie inférieur à celui des personnes démunies non déplacées. Elles vivent dans des conditions hostiles et ne peuvent jouir de leurs droits fondamentaux, notamment leurs droits économiques, sociaux et culturels. Les déplacés internes subissent ces conditions plus particulièrement dans les pays qui les maintiennent politiquement dans une situation incertaine afin de les inciter à repartir. C'est pourtant lorsque les personnes peuvent reprendre leur vie en main et devenir autonomes qu'elles sont dans une bien meilleure position pour trouver une solution durable, dont celle du retour. Dans d'autres cas, les déplacements prolongés résultent de l'absence d'investissement gouvernemental ou de la communauté internationale dans la reconstruction des zones détruites par un conflit ou une catastrophe naturelle. De telles situations exigent des efforts très importants pour rétablir les droits économiques, sociaux et culturels des déplacés internes et mettre un terme à leur marginalisation. Si, ces dernières années, des progrès ont déjà

été accomplis dans de nombreux pays, le HCR et les autres organisations humanitaires doivent maintenir le problème des déplacements prolongés parmi les questions prioritaires.

Perspectives

Les situations de déplacement interne demeurent très instables et, fait alarmant, le nombre total de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays reste élevé, alors qu'il existe pourtant des moyens évidents pour renforcer l'action en faveur des déplacés internes en s'appuyant sur des démarches positives. Des efforts permanents sont nécessaires pour consolider l'action des institutions nationales et des acteurs internationaux, y compris du HCR, en matière de déplacement interne. Il faut que l'écart se rétrécisse entre l'aide et le développement et que les politiques de déplacement prolongé disparaissent. Il faut à la fois rendre responsables de leurs actes les auteurs de déplacements arbitraires et mettre en place pour leurs victimes une justice réparatrice qui leur accorde une plus grande attention. Depuis que la majorité des déplacés interne ne vit plus dans des camps ni dans des abris collectifs, les gouvernements et les communautés humanitaires ont besoin d'être mieux préparés pour identifier, aider et protéger ceux qui vivent hors des camps – notamment en milieu urbain – et pour soutenir leurs communautés d'accueil. Il est décisif, pour relever tous ces défis, de maintenir une solidarité constante aux niveaux communautaire, national et international. ■

Déplacements et urbanisation

Ce chapitre jette le défi d'une nouvelle réflexion sur les actions du HCR menées pour les réfugiés en milieu urbain. Il explique tout d'abord l'évolution de la politique du HCR relative aux réfugiés urbains, met ensuite en avant les difficultés particulières de la protection dans les villes puis décrit des opérations adaptées et les bonnes pratiques de l'agence. Enfin, le chapitre explique que, pour relever ces défis, il faut des partenariats élargis et des fonds suffisants.

À mesure que le monde s'urbanise, les réfugiés et les personnes déplacées vivent de plus en plus dans les villes. Il est difficile de connaître le nombre exact de réfugiés, de rapatriés et de déplacés internes vivant en milieu urbain. Mais on sait que ces populations sont hétérogènes et se composent notamment de jeunes hommes célibataires, de femmes, d'enfants, de personnes âgées et de personnes extrêmement vulnérables.

Les réfugiés et les personnes déplacées ont souvent de la peine à survivre dans les quartiers pauvres et très peuplés, où les communautés sont hostiles à leur présence et les services publics essentiels sont peu nombreux. Les politiques publiques les contraignent souvent à rester dans les camps. Dans certaines villes, leur présence accélère l'urbanisation et modifie la composition de la population.

Évolution des politiques du HCR

En 1997, le HCR formulait sa première politique concernant les réfugiés vivant en milieu urbain. Elle reconnaissait que les réfugiés jouissent d'un droit à la liberté de circulation en vertu du droit international, mais sous-entendait que les flux de réfugiés vers les villes n'étaient pas souhaitables et qu'il était préférable de les orienter vers les camps. Cette politique a été critiquée par des groupes militants et par des évaluations du HCR qui ont indiqué que sa mise en œuvre présentait des contradictions et que ses effets étaient souvent préjudiciables. À partir de 2003, les mesures prises par le HCR pour faire face à l'exode de réfugiés irakiens ont lancé une réflexion nouvelle qui a abouti à la politique sur les réfugiés vivant en milieu urbain.

En 2009, le HCR a adopté une nouvelle politique sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain. Axée sur les droits et le respect des réfugiés, elle prône l'expansion de l'espace de protection dans les villes et insiste sur le fait que les responsabilités statutaires de l'agence à l'égard des réfugiés sont universelles et ne sont pas tributaires du lieu de résidence. Elle met aussi l'accent sur la politique du HCR prenant en compte les critères d'âge, de genre et de diversité.

En décembre 2009, le Haut Commissaire, António Guterres, a dédié son Dialogue annuel aux défis à relever pour protéger les réfugiés et autres personnes vivant en milieu urbain qui relèvent de la compétence du HCR. L'un des objectifs majeurs était de développer la coopération avec de nouveaux partenaires, surtout les municipalités. Le Haut Commissaire y

prenait aussi l'engagement d'évaluer dans plusieurs villes les programmes de l'agence en faveur des réfugiés et d'introduire progressivement la nouvelle politique dans le monde entier.

Risques en matière de protection

Les réfugiés en milieu urbain sont confrontés à une grande accumulation de risques en matière de protection : interdictions de circulation et de séjour, absence de papiers d'identité, menace d'arrestation et de détention, harcèlement et exploitation, faim, logement de mauvaise qualité, accès limité aux systèmes officiels de santé et d'éducation, exposition à la violence sexuelle et sexiste et au VIH/sida, trafic et traite des êtres humains...

Documents d'identité

En milieu urbain, les réfugiés sans papiers doivent affronter de nombreux problèmes en matière de protection. Il leur est difficile de signer un bail, encaisser un chèque, recevoir des versements ou obtenir un crédit. Ils vivent aussi dans la peur des pouvoirs publics et courent le risque d'être arrêtés ou détenus, de devoir verser des pots-de-vin et de subir des intimidations. Leur fournir des attestations d'identité et de statut peut empêcher ou résoudre ces problèmes. Quand l'État refuse de délivrer des papiers, le HCR établit ses propres documents attestant de l'identité et du statut de la personne. Toutefois, les États imposent souvent des restrictions sévères en matière de circulation et de séjour des réfugiés, ce qui, dans certains pays, peut compromettre l'application de la nouvelle politique.

► **Des déplacés se rendent à pied vers un centre de formation, financé par le HCR, à Soacha en Colombie.**

Logement

Les réfugiés et les personnes déplacées en milieu urbain font face à des difficultés en termes de logement et de pauvreté. Beaucoup d'entre eux sont contraints de s'installer en zones périphériques, sur des terres non adaptées au développement des logements, exposées à des risques de catastrophe naturelle et ne présentant aucune garantie de maintien sur place. Les réfugiés, les personnes déplacées et les rapatriés sont en concurrence sur le marché du logement bon marché, mais ils ont rarement assez d'argent pour déposer une caution ou pour obtenir les références locales nécessaires. Ils sont aussi fréquemment exploités par les propriétaires.

Santé

Dans bien des villes, les réfugiés rencontrent des difficultés pour accéder aux soins de santé, et ils sont nombreux à souffrir



de troubles post-traumatiques. Depuis 2009, le HCR élabore une stratégie pour améliorer l'accès des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence aux services de santé. Parallèlement, il arrive que des réfugiés et des déplacés internes dans les villes souffrent de malnutrition mais passent inaperçus et ne reçoivent aucune aide alimentaire. Contrairement aux acteurs humanitaires des camps de réfugiés, ceux travaillant dans les villes ont souvent peu d'informations sur la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel des réfugiés urbains et des déplacés internes.

Moyens d'existence

En milieu urbain, les réfugiés, les rapatriés et les déplacés internes doivent travailler pour se nourrir et payer leur logement. Pour eux, protection et moyens d'existence vont donc souvent de pair. Pour s'en sortir, la plupart des réfugiés urbains travaillent illégalement, ce qui les met en concurrence avec la main-d'œuvre locale pour des emplois manuels mal payés et dangereux, ou alors ils font preuve d'esprit d'entreprise. Leurs opportunités de travail dépendent généralement de l'accès qu'ils ont à des emplois dans les secteurs formels ou informels. Le droit au travail fait partie intégrante de la protection et des solutions durables. De nombreux acteurs humanitaires, notamment le HCR, encouragent en priorité le renforcement des moyens d'existence et l'accès à l'autosuffisance. Convaincre les autorités en ce sens est un élément d'importance.

▼ Une femme réfugiée du Myanmar regarde les toits des immeubles voisins, à New Delhi.

Éducation

Les réfugiés vivant dans les villes ne bénéficient pas d'un accès équitable à l'éducation, et de nombreux enfants réfugiés en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés. Certains pays ne disposent d'aucun cadre régissant l'admission de ces enfants à l'école publique. La priorité du HCR dans les villes est de les orienter dans le système d'éducation nationale, pour qu'ils puissent profiter dans un premier temps de leur droit fondamental à l'éducation primaire. Depuis 2009, le HCR a renforcé son plaidoyer en faveur des enfants réfugiés afin qu'ils aient accès aux établissements scolaires locaux, et a amélioré, lorsque cela était possible, le potentiel des écoles. Son budget pour le soutien aux activités éducatives en milieu urbain a certes augmenté, mais il reste limité, en particulier s'agissant de l'enseignement secondaire et supérieur.

Problèmes liés au sexisme

Les femmes réfugiées et les personnes déplacées dans les villes signalent régulièrement des actes de violence sexuelle et sexiste ainsi que des actes de harcèlement et d'intimidation. Dans de nombreuses villes, les femmes semblent trouver du travail plus facilement que les hommes, généralement comme domestiques. La carence en emplois pour les hommes et les adolescents masculins peut engendrer des violences envers les femmes. Dans certains cas, les femmes réfugiées recourent à la prostitution pour subvenir aux besoins de leur famille. En 2008-2010, les réfugiés



«DANS CERTAINES VILLES, LES HABITANTS CROIENT FERMEMENT
QUE LES NOUVEAUX ARRIVANTS, NOTAMMENT LES RÉFUGIÉS, “VOLENT”
LES EMPLOIS DE LA POPULATION LOCALE.
IL N'EN RESTE PAS MOINS QUE LA PRÉSENCE DES RÉFUGIÉS PEUT AUSSI AVOIR
DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES POSITIVES.»

(hommes et femmes) consultés dans six villes différentes ont demandé davantage de soins médicaux, d'aide psychologique et d'assistance juridique pour des violences sexuelles et sexistes.

Adapter les opérations

Depuis 2009, le HCR recentre ses opérations vers les zones urbaines. Il a commencé à développer des moyens pour identifier les réfugiés vulnérables et les déplacés internes dans les villes, pour les soutenir et pour œuvrer auprès des gouvernements afin qu'ils acceptent leur présence et protègent leurs droits. Il est essentiel d'entrer en contact avec les réfugiés urbains, mais ils sont généralement pris par leur survie du quotidien qui les rend très mobiles, et les femmes sont confinées au foyer. Par ailleurs, il peut sembler compliqué aux réfugiés d'entrer en contact avec le HCR, les organisations humanitaires ou les institutions publiques.

Les opérations humanitaires sont parfois plus coûteuses et longues à exécuter dans les zones urbaines que dans les camps de réfugiés. Le nouveau défi du HCR et de ses partenaires est de mobiliser des ressources financières pour les réfugiés en milieu urbain. Les lois et les politiques des États hôtes limitent aussi la délivrance de permis de travail aux réfugiés et les moyens pour subvenir à une partie de leurs propres besoins. Certaines autorités préfèrent fermer les yeux sur leur présence.

Bonnes pratiques

Récemment, le HCR s'est employé à collecter des données sur les exemples réussis de réponse aux besoins des réfugiés en matière de protection et d'assistance dans les zones urbaines. Plusieurs bonnes pratiques sont ressorties :

- Dialogue avec les autorités municipales: depuis 2009, les bureaux du HCR dans les villes qui accueillent d'importantes populations de réfugiés et de déplacés internes collaborent avec un plus grand nombre encore d'autorités municipales, en particulier en Amérique latine où de grands centres urbains se sont engagés à devenir «Villes de la solidarité».
- Convaincre: au Kenya, une coalition forte a vu le jour, composée de représentants des réfugiés, de représentants religieux, de militants des droits de l'homme et de responsables politiques. Elle a exhorté le pays à travailler avec le HCR et d'autres acteurs des Nations Unies pour adopter une politique sur le statut des réfugiés urbains qui soit fondée sur les droits.
- Documents d'identité: le HCR a encouragé les autorités nationales à délivrer des papiers aux réfugiés urbains au Ghana et en Équateur, par exemple.
- Associer les bénéficiaires: le HCR a vivement encouragé la participation des réfugiés et des personnes déplacées en milieu urbain aux questions qui les concernent. Il a soutenu l'engage-

ment communautaire dans des villes comme Sanaa (Yémen), Carthagène (Colombie) et Kuala Lumpur (Malaisie).

- Exploiter les nouvelles technologies: en Syrie et en Jordanie, le HCR a utilisé avec succès de nouveaux outils, tels que les bons d'échange électroniques prépayés, les cartes de retrait d'espèces et les messages textes pour enregistrer, aider et communiquer avec les réfugiés dispersés en milieu urbain.
- Soins de santé: au Costa Rica, les réfugiés peuvent se tourner vers le système national de santé pour tous les soins d'urgence, et les réfugiés sans ressources peuvent s'enregistrer pour que leurs frais soient pris en charge par l'État.
- Soutien à l'éducation: le HCR encourage l'admission des enfants réfugiés dans les écoles locales en milieu urbain. Il a réhabilité des écoles et créé des salles de classe à Damas (Syrie) et à Amman (Jordanie) pour accueillir un grand nombre d'enfants irakiens réfugiés.

Conséquences

Les données sont toujours peu nombreuses sur les conséquences de la présence de réfugiés et de personnes déplacées dans les villes, notamment sur le plan financier. De toute évidence, des charges importantes pèsent sur les budgets des administrations centrales et locales, mais on note aussi une tendance à surestimer ces effets. Des tensions entre les habitants d'une ville et les nouveaux arrivants existent dans le monde entier et de nombreuses agressions contre les réfugiés et les déplacés internes en milieu urbain sont aussi passées sous silence. Dans certaines villes, les habitants croient fermement que les nouveaux arrivants, notamment les réfugiés, «volent» les emplois de la population locale. Il n'en reste pas moins que la présence des réfugiés peut aussi avoir des retombées économiques positives.

Nouveau modèle

Pour répondre aux besoins des réfugiés en matière de protection et d'assistance en milieu urbain, les organisations humanitaires, les organismes de développement et les gouvernements hôtes devront collaborer plus étroitement et de manière plus homogène. Le HCR a souligné que le lien entre déplacement et urbanisation doit être étayé par une base de données plus fournie, à partir de laquelle des directives opérationnelles pourront être développées. La mise en œuvre de la nouvelle politique de l'agence sur les réfugiés urbains vient d'être amorcée. Elle nécessitera de nouveaux partenariats et une prise de conscience importante de la part des gouvernements hôtes, des gouvernements donateurs et des autres acteurs humanitaires. Le HCR et d'autres grandes organisations humanitaires mettent au point des bonnes pratiques et s'emploient à les classifier. La question de la situation des réfugiés urbains, comme bien d'autres situations, dépendra en grande partie de la disponibilité des fonds. ■

Déplacements, changements climatiques et catastrophes naturelles

Ce chapitre se penche sur les mesures prises au niveau international pour faire face aux déplacements provoqués par les changements climatiques et les catastrophes naturelles. Il décrit tout d'abord les difficultés, puis expose les lacunes potentielles en matière de normes de protection des personnes déplacées à l'étranger à cause de ces phénomènes. Enfin, il explique que la communauté internationale doit combler ces lacunes et que les conséquences des changements climatiques mettront à l'épreuve la solidarité.

Les changements climatiques, un problème majeur de notre époque, vont accroître l'ampleur et la complexité des déplacements de population. Les personnes déplacées chaque année à cause des catastrophes naturelles sont déjà plus nombreuses que celles qui sont déplacées en raison des conflits. Les conséquences des changements climatiques sur le long terme devraient entraîner des mouvements de population de plus grande ampleur à l'intérieur des pays et d'un pays à l'autre. L'évolution du climat accélère aussi d'autres tendances mondiales comme les conflits, l'urbanisation et les inégalités économiques qui génèrent des réfugiés et des déplacés internes ou détériorent leur situation. Les déplacements générés par les changements climatiques et les catastrophes naturelles permettront d'évaluer les capacités d'intervention du système humanitaire international.

La communauté internationale se préoccupe de plus en plus des effets des changements climatiques sur la mobilité humaine. En 2010, la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a reconnu combien il était important de prendre en considération les déplacements de personnes causés par les changements climatiques. La Commission du droit international élabore un texte qui pourrait servir de base à l'établissement d'une loi internationale ayant force exécutoire sur la protection des personnes dans les situations de catastrophe.

Comme il est exposé dans les Principes de Nansen de 2011, le HCR considère que la communauté internationale doit mettre en place une action plus efficace et mieux coordonnée face aux déplacements dus à des catastrophes soudaines et aux changements climatiques. Le mandat initial du HCR ne mentionne pas les déplacements causés par les catastrophes naturelles et les changements climatiques, mais l'organisation est bien concernée par de tels mouvements, et elle a les capacités de répondre aux besoins des personnes touchées.

Changements climatiques

Les migrations et les déplacements générés par des facteurs environnementaux pourraient prendre des proportions sans précédent. L'ampleur de ces mouvements pourrait varier entre

25 millions et un milliard de personnes en 2050. Les changements climatiques pourraient entraîner ou intensifier différents mouvements de population :

- Des personnes peuvent être forcées au déplacement en raison de *catastrophes hydrométéorologiques*, telles que les inondations, les ouragans, les typhons, les cyclones et les glissements de terrain. Ces déplacements sont habituellement de nature temporaire et peuvent dépasser les frontières.
- Des déplacements de population peuvent être causés par la *dégradation de l'environnement et les catastrophes à évolution lente*. Les personnes peuvent être amenées à se déplacer vers d'autres régions de leur pays, ou vers d'autres pays s'il n'existe pas de possibilité de réinstallation à l'intérieur du leur. Il s'agit la plupart du temps d'un déplacement définitif.
- Dans le cas de l'*inondation des petits États insulaires* causée par la hausse du niveau des mers, c'est toute la population d'une île qui peut être contrainte de se déplacer de façon définitive.
- Quand des catastrophes soudaines ou à évolution lente rendent certaines zones inhabitables, il peut être indispensable de *procéder à l'évacuation et à la réinstallation* des personnes dans des zones sûres. De tels mouvements peuvent être temporaires ou permanents selon les conditions dans la région d'origine.
- Enfin, des déplacements de durée variable peuvent avoir lieu quand des conflits armés ou des situations de violence sont causés par une *pénurie de ressources essentielles* (eau, nourriture) due aux changements climatiques.

Les catastrophes à évolution lente évoquées ci-dessus sont susceptibles d'engendrer les mouvements de population les plus importants, mais chaque catégorie pose ses propres défis en termes de protection et de solutions à long terme. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays sont des «déplacés internes», et leur situation est régie par les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Certaines personnes déplacées dans un autre pays à cause d'un conflit armé ou d'une situation

de violence induits par les changements climatiques peuvent relever de la compétence du HCR ou bénéficier d'une forme complémentaire de protection. Mais de nombreuses personnes contraintes de quitter leur pays pour des raisons imputables aux changements climatiques ou aux catastrophes naturelles se retrouvent face à un vide juridique, car aucun cadre de protection ne s'applique à leur situation.

Au niveau individuel ou de la famille, les effets du changement climatique vont exacerber des vulnérabilités déjà en place et créer des situations qui mènent les personnes à décider qu'il est temps de partir soit parce qu'il n'est plus possible de survivre là où elles sont, soit parce qu'un mieux est envisagé ailleurs. Le système international fait actuellement une distinction entre les déplacements volontaires (la migration) et les mouvements de population forcés (le déplacement), mais les déplacements dus aux changements climatiques demandent à être plus nuancés. En outre, les personnes contraintes de quitter leur communauté à cause de phénomènes météorologiques extrêmes ou d'autres risques naturels ont des besoins évidents en termes d'assistance matérielle et, parfois, des besoins en matière de protection.

Catastrophes naturelles

Le nombre de catastrophes soudaines a considérablement augmenté ces dernières décennies. D'après de nombreux experts, elles sont l'une des conséquences du réchauffement climatique et l'un des effets particuliers du régime des précipitations qui entraîne à la hausse le nombre de catastrophes hydrométéorologiques. Alors que 133 catastrophes naturelles ont été enregistrées en 1980, ce nombre a augmenté pour dépasser 350 par an ces dernières années. Les risques naturels ne constituent pas en eux-mêmes des

catastrophes. En revanche, les actions de l'homme accentuent les effets des phénomènes naturels, ce qui peut engendrer des catastrophes. Les conséquences des catastrophes naturelles dépendent à la fois de la gravité du risque naturel et de la capacité d'une population à y faire face. Il est donc indispensable de prendre en compte la notion de vulnérabilité pour comprendre les effets de ces catastrophes sur les communautés. Les modes d'établissement humain (sédentaire ou nomade) déterminent si oui ou non un risque naturel constitue une catastrophe. Les zones marginales en milieu urbain ont plus de chances d'être gravement touchées par les catastrophes, puisque le taux d'urbanisation augmente partout dans le monde. Un travail mené récemment a permis de recueillir des données sur le nombre de personnes déplacées par les catastrophes naturelles, mais ce travail concernait uniquement les cas des catastrophes soudaines. Il n'y a pas de collecte systématique de données relatives aux mouvements transfrontaliers causés par des catastrophes.

Risques en matière de protection

Les évaluations des opérations conduites pour faire face au tsunami dans l'Océan indien en 2004 ont permis de mieux faire comprendre l'importance de la protection dans les situations de catastrophe naturelle. Elles ont mis en avant plusieurs types de risques en la matière : la hausse de la traite des enfants, la violence sexuelle et sexiste dans les abris temporaires, l'intensification de la discrimination, la perte des documents d'identité et l'absence d'accès à des services, et les problèmes liés au logement, à la terre et à la propriété. Les gouvernements sont parfois réticents à l'idée de considérer les personnes ayant dû quitter leur logement à cause d'une catastrophe naturelle comme étant des déplacés internes. Le Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays a élaboré les Directives opération-

▼ **En 2010, le Pakistan a subi les plus graves inondations du siècle.** En août 2011, les lourdes précipitations de mousson ont de nouveau inondé le pays, déracinant des millions de personnes.





▲ **Un garçon au milieu des ruines de sa maison, après que celle-ci ait été détruite au passage du cyclone Nargis au Myanmar, en 2008.**

nelles sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles, directives que le HCR a contribué à rédiger et à tester sur le terrain. Elles expliquent comment les catastrophes naturelles mettent à mal les droits de l'homme et elles proposent un classement des mesures de protection à prendre dans ces situations.

L'action du HCR

Dans un pays touché par une catastrophe où il est déjà bien établi, le HCR propose souvent ses services en appui aux autorités. L'examen de 58 situations de catastrophe naturelle durant la période 2005-2010 a révélé que l'agence remplissait une fonction opérationnelle dans 13 d'entre elles et apportait un soutien dans cinq autres. L'ONU a désigné le HCR pour prendre la direction des opérations sur les questions de protection dans les situations d'urgence complexes, mais aucun rôle équivalent n'a été attribué sur le terrain pour la protection dans les situations de catastrophe naturelle. Au contraire, les trois institutions de l'ONU œuvrant dans le domaine de la protection – le HCR, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme – devraient se concerter et déterminer laquelle d'entre elles est la plus à même de prendre la tête des opérations dans une situation d'urgence spécifique. En pratique, cela a engendré des retards et des événements imprévus. Le Haut Commissaire a exprimé sa volonté d'endosser un rôle plus anticipatif, mais il a été difficile de trouver un accord sur la marche à suivre.

Lacunes en matière de normes

Les personnes déplacées hors de leur pays à cause des catastrophes naturelles et des conséquences des changements climatiques sont exposées à un vide juridique en termes de protection. Comme l'ont clairement précisé différentes cours de justice dans le monde et le HCR lui-même, la Convention de 1951 ne s'applique pas aux personnes qui fuient les catastrophes naturelles. Les États accordent souvent une autorisation de sé-

jour, ou un sursis de renvoi, à des personnes dont le pays d'origine a été frappé par une catastrophe naturelle ou un phénomène extrême. Un cadre international élargi donnant des directives sur la protection des personnes déplacées dans un pays

étranger pour des raisons liées à l'environnement permettrait néanmoins aux États de comprendre et d'assumer les responsabilités qui leur incombent dans ces situations. Actuellement, l'élaboration d'un nouvel instrument international ayant force exécutoire ne reçoit pas une grande adhésion au niveau politique. Toutefois, le HCR a fait savoir qu'il serait disposé à collaborer avec les États et avec d'autres acteurs pour élaborer un cadre ou un instrument directeur concernant les déplacements à l'étranger auxquels ne s'applique pas la Convention de 1951, en particulier les déplacements causés par les changements climatiques et les catastrophes naturelles.

La solidarité mise à l'épreuve

S'il est difficile de faire la distinction entre les déplacements inhérents aux changements climatiques et ceux imputables aux catastrophes naturelles, les lacunes en matière de protection concernent bel et bien les personnes déplacées à l'étranger à cause d'une catastrophe soudaine ou des conséquences des changements climatiques sur le long terme. Il faut combler ces lacunes maintenant pour pouvoir affronter plus tard l'augmentation probable des déplacements. Il conviendra d'adapter et de renforcer les lois et politiques nationales et de concevoir des normes régionales et sous-régionales, afin que les gouvernements soient en mesure de se retourner vers les responsabilités de chacun quant aux mesures prises lors de déplacements dus au changement climatique. Au niveau international, il n'y a pas d'institution qui prenne en charge à elle seule les questions relatives à l'évolution du climat. Pour lutter contre ses effets, il faudra donc établir de nouvelles formes de coopération multilatérale. Il y a fort à parier que les changements climatiques mettront la solidarité mondiale à l'épreuve d'une manière totalement inédite. ■

Responsabilité des États et solidarité internationale

Ce chapitre examine comment la solidarité internationale peut aider les États à assumer leurs responsabilités envers les réfugiés, comment elle peut contribuer à améliorer leur protection et à trouver des solutions durables à leurs problèmes. Il décrit tout d'abord la solidarité internationale et ses effets sur les réfugiés dans les pays hôtes. Puis il présente des pratiques en matière de répartition des responsabilités parmi les États et des efforts déployés pour renforcer la solidarité internationale. Il conclut en exposant à nouveau les défis en constante évolution et explique que, pour les surmonter, il faut des États responsables, une coopération internationale et une solidarité digne de ce nom.

Le système de protection internationale des réfugiés repose sur la responsabilité des États et sur le respect de leurs obligations juridiques envers les réfugiés et les personnes vulnérables en vertu de traités et du droit international coutumier. Parallèlement, il est fonction de la solidarité internationale, principe selon lequel «il faut résoudre les problèmes nés de la mondialisation en répartissant les coûts et les charges équitablement». La solidarité est importante car, sans elle, c'est à l'État hôte que revient l'entière responsabilité des réfugiés. Les pays les plus touchés par les flux migratoires demandent régulièrement davantage de soutien international. Toutefois, il n'y a pas de critères précis définissant comment les États doivent s'entraider pour l'accueil des réfugiés et il est souvent jugé nécessaire de faire preuve de solidarité à cause des connotations politiques d'une crise ou de sa visibilité.

Face aux situations de réfugiés prolongées et aux nouvelles situations d'urgence, le Haut Commissaire pour les réfugiés, António Guterres, a expliqué qu'il fallait une «nouvelle donne dans la répartition des charges». La solution aux tensions grandissantes au sein du système mondial de réfugiés est, selon ses propos, «tout simplement une plus grande solidarité internationale». La Convention de 1951 fixe le champ de la responsabilité des États envers les réfugiés, et son préambule explique que la responsabilité nationale et la solidarité internationale sont des notions qui se renforcent l'une l'autre. Une approche équivalente a été formulée dans des instruments régionaux pour l'Afrique et l'Amérique latine et dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998. Depuis la guerre froide, la dynamique des politiques relatives aux réfugiés et de la solidarité internationale a été freinée par la divergence entre les intérêts des réfugiés et ceux des pays du monde développé, qui ont appliqué de nouvelles mesures pour restreindre l'accès des demandeurs d'asile, et par la division au sein du Comité exécutif du HCR selon le clivage Nord-Sud.

En 2000, le HCR a lancé une série de consultations mondiales sur la protection internationale pour examiner des moyens de redynamiser le régime de protection international. Ces consultations ont débouché sur un agenda de grande enver-

gure, l'Agenda pour la protection. En 2002, le processus de la Convention Plus a donné lieu à des débats constructifs et à des documents-cadres, mais n'a pas abouti à un accord ferme sur une répartition des charges. En décembre 2010, les participants au Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection se sont accordés sur une répartition plus large des responsabilités tout au long du cycle de déplacement forcé. Une réunion d'experts organisée par le HCR en 2011 a convenu qu'il était nécessaire de renforcer la coopération internationale, mais a indiqué qu'il fallait en redéfinir le sens et son champ d'application.

Conséquences sur les pays hôtes

La majorité des ouvrages sur la question des réfugiés fait la distinction entre «pays d'accueil» et «pays donateurs». Les pays d'accueil sont plutôt des pays à revenu faible ou intermédiaire parmi les pays en développement. Ce sont eux qui reçoivent le plus grand nombre de réfugiés. Les États proches des zones en crise sont sollicités pour accueillir la majorité des réfugiés dans le monde. Début 2011, les pays en développement abritaient 80% des 10,5 millions de réfugiés relevant de la compétence du HCR. Plus de la moitié des 20 pays comptant le plus de réfugiés par rapport à leur produit intérieur brut (PIB) faisaient partie des pays les moins avancés (PMA). Il n'est toutefois pas toujours pertinent de comparer les populations de réfugiés entre différentes régions du monde. Les coûts se répartissent généralement entre trois catégories: les coûts supportés par les services publics, les coûts supportés par l'économie, l'environnement et les infrastructures, et les coûts supportés par l'État hôte, s'agissant de la sécurité, du tissu social et de ses relations avec les autres États.

Les enquêtes sur l'accueil des réfugiés font généralement ressortir des points négatifs, alors que les réfugiés peuvent apporter des contributions bénéfiques aux pays et aux communautés qui les accueillent. Le HCR et les donateurs essaient de faire en sorte que les communautés retirent des avantages de leur accueil. Cela dit, les répercussions de l'accueil de réfugiés sont rarement examinées dans les pays développés, alors que certains acceptent de très grands nombres de demandeurs d'asile, accordent l'asile et proposent des programmes de réinstallation à grande échelle.

Partage des responsabilités

Le partage des responsabilités est l'expression de la mise en pratique de la solidarité. La coopération internationale en matière de partage des charges et des responsabilités consiste à faire face aux conséquences de l'accueil des réfugiés, principalement par un soutien financier et technique ou par la réinstallation de réfugiés.

Soutien financier et technique

Le soutien financier aux coûts engendrés par la protection et l'assistance accordées aux réfugiés et aux personnes déplacées fait depuis longtemps partie du cadre de la coopération internationale. Ces dernières années, plusieurs mécanismes novateurs ont été introduits dans le financement des opérations humanitaires : le financement commun, le Fonds central des Nations Unies pour les interventions d'urgence (CERF) et le processus d'Évaluation des besoins globaux (EBG) conduit par le HCR. Le budget de l'agence a atteint un niveau sans précédent en 2011, année où elle a reçu deux milliards de dollars de contributions volontaires – somme qui couvre moins de 60% des besoins identifiés. De plus, les trois quarts des contributions reçues par le HCR ne provenaient que de 10 donateurs, et plus de la moitié était versée par quatre donateurs seulement : les États-Unis, le Japon, la Commission européenne et le Royaume-Uni. Par ailleurs, de nombreux pays fournissent une assistance technique pour aider les pays hôtes à renforcer leurs capacités d'accueil et de protection des réfugiés et à résoudre les difficultés inhérentes. Le renforcement des capacités peut englober une gamme d'activités très variées, allant du développement des capacités en matière d'interventions d'urgence à l'établissement de systèmes nationaux d'asile, en passant par des activités de réinstallation et d'intégration des réfugiés et de développement communautaire.

Réinstallation

La réinstallation est un autre outil de grande utilité pour le partage des responsabilités avec les pays d'accueil – bien que les

États ne soient pas juridiquement tenus d'y prendre part. Son potentiel reste considérable pour jouer un rôle plus important dans le partage des responsabilités. Un déséquilibre persiste dans les efforts déployés au niveau mondial, avec près des deux tiers de l'ensemble des réfugiés réinstallés accueillis aux États-Unis contre 10% seulement dans des pays d'Europe. Par ailleurs, le HCR ne peut pas toujours compter sur une réponse positive aux appels d'urgence pour des places de réinstallation, comme il l'a constaté en 2011 quand il a lancé des appels pour des places de réinstallation supplémentaires à l'intention de réfugiés, principalement Somaliens et Érythréens, qui avaient fui le conflit en Libye. Au sein de l'Union européenne, un système pilote a été mis en place en 2009 pour un partage des responsabilités entre les pays de l'UE, partage qui s'opère à travers la réinstallation des bénéficiaires d'une protection internationale d'un État membre à l'autre. En 2011, la Commission européenne a proposé que l'Union européenne envisage d'institutionnaliser un accord pour la réinstallation.

Autres modalités

Des accords officiels sur le partage des responsabilités pour l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile peuvent permettre d'éviter une répartition unilatérale des charges et de réduire le risque de *refoulements* en chaîne (retour forcé). Parmi ces accords figurent l'accord de 2002 entre le Canada et les États-Unis et le règlement Dublin II de l'Union européenne. Enfin, des débats ont lieu périodiquement sur les nouvelles formes d'accès aux procédures d'asile, aux « procédures d'ambassade » ou aux « procédures d'entrée protégées », que les demandeurs d'asile et les réfugiés pourraient utiliser directement depuis leur premier pays d'asile pour entrer dans un autre pays d'asile potentiel.

Renforcement de la solidarité

Dans le régime de protection internationale des réfugiés, la solidarité devrait permettre d'améliorer la qualité et l'efficacité de la protection. Trois principes fondamentaux sous-tendent les





HCR / G. SOGBOON

efforts que déploie le HCR pour promouvoir la coopération et la solidarité internationales. Premièrement, la coopération internationale vient compléter les responsabilités des États et ne s'y substitue pas; les États ne peuvent pas transférer leurs responsabilités à des organisations internationales. Deuxièmement, l'objectif fondamental des accords de coopération doit être le renforcement de la protection des réfugiés et les perspectives de solutions durables. Troisièmement, les accords de coopération doivent toujours être guidés par les principes fondamentaux d'humanité et de dignité et être conformes au droit international relatif au statut des réfugiés et aux droits humains.

En décembre 2011, le HCR a organisé une réunion ministérielle historique visant à renforcer à la fois la responsabilité et la solidarité internationales relatives aux réfugiés et des apatrides. Tous les États membres de l'ONU étaient invités: 155 ont participé et 102 ont pris des engagements concrets sur un grand nombre de questions concernant la protection des réfugiés et l'apatridie. De nombreux engagements avaient directement trait à l'amélioration des actions nationales de protection et beaucoup concernaient les solutions durables en faveur des réfugiés. Notamment, près de 20 pays, majoritairement africains, se sont engagés à faciliter l'intégration locale des réfugiés de longue date. La plus grande avancée portait sur l'apatridie, puisque le nombre d'États parties aux deux conventions en la matière a augmenté pour atteindre respectivement 71 et 42. L'examen des nouveaux facteurs de déplacement a donné lieu à des débats animés, et plusieurs États ont pris l'engagement d'étudier pour mieux les comprendre les mouvements frontaliers provoqués, par exemple, par les changements climatiques ou la dégrada-

▲ **Le chauffeur libérien d'une moto taxi transporte un réfugié ivoirien âgé.**

tion environnementale. Dans le communiqué final, les États membres de l'ONU se sont engagés à aider les pays accueillant un grand nombre de réfugiés à couvrir les besoins de ces derniers tout en s'efforçant de promouvoir leur autosuffisance. Dans les années qui viennent, le HCR devra veiller à ce que les États maintiennent leurs déclarations et les transforment en actions concrètes.

Conclusions

Comme cela a été reconnu à la réunion ministérielle en 2011, les pratiques de déplacements forcés sont en constante évolution, et la réponse de la communauté internationale doit s'y adapter pour veiller à ce que toutes les personnes chassées de leur foyer bénéficient d'une protection et d'une assistance. La responsabilité première incombe aux États –les pays hôtes ainsi que les pays d'origine des réfugiés et des déplacés internes–, à qui il est demandé de protéger les droits des réfugiés et des apatrides qui sont sur leur territoire, de même que ceux de leurs propres citoyens touchés par des conflits ou des crises. Le rôle de toute la communauté internationale est de faire preuve de solidarité en aidant les États à assumer ces responsabilités de manière cohérente et efficace.

Enfin, la nature et l'ampleur des flux de réfugiés, des déplacements internes et de l'apatridie mettent une pression énorme sur les systèmes nationaux et internationaux. La réunion ministérielle a permis à la communauté internationale de réaffirmer haut et fort qu'aucun gouvernement ne peut traiter ces problèmes de manière isolée. Mais la solidarité n'est pas du ressort seul des États. Ce sont souvent des organisations de la société civile, des communautés et des personnes individuelles qui apportent les contributions les plus significatives pour améliorer la situation des réfugiés dans le monde. ■

◀ **Les troupes des Nations Unies assurent l'acheminement et la distribution de l'eau potable aux villageois en Côte d'Ivoire.**

des nouveaux facteurs de déplacement a donné lieu à des débats animés, et plusieurs États ont pris l'engagement d'étudier pour mieux les comprendre les mouvements frontaliers provoqués, par exemple, par les changements climatiques ou la dégrada-

Remerciements

The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity (Les réfugiés dans le monde: en quête de solidarité) a été élaboré par une équipe de rédaction du HCR, en étroite collaboration avec des contributeurs extérieurs. L'ouvrage contient 50 études de cas soumises par des collaborateurs du HCR.

Équipe rédactionnelle

Rédactrice en chef JUDITH KUMIN
Rédacteur adjoint Andrew Lawday
Conseil éditorial Jeff Crisp, Erika Feller,
Volker Türk
Statistiques Tarek Abou Chabake
Cartographie Yvon Orand, Luc St Pierre
Design Françoise Jaccoud,
Stéphanie Gomez de la Torre,
Julie Schneider
Secrétariat de rédaction Stéphanie de Hemptinne
Edition française Haude Morel

Contributeurs extérieurs

Elizabeth G. FERRIS, Susan FORBES MARTIN,
Walter KÄLIN, Anna LINDLEY, Katy LONG,
Maureen LYNCH, Erin MOONEY, Nicholas MORRIS,
Timothy MORRIS, Nina SCHREFFER AND
Joanne VAN SELM.

Collaborateurs du HCR

Allehone Abebe, Mirna Adjami, Kylie Alcoba Wright,
Guido Ambroso, Geraldine Ang, Areti Sianni,
Christoph Bierwirth, Jorunn Brandvoll,
Vincent Cochetel, Peter Deck, Leo Dobbs,
Julie Dunphy, Alice Edwards, Leigh Foster,
Bilqees Esmail, Montserrat Feixas Vihé,
Madeline Garlick, Radha Govil, Karen Gulick,
Andrew Harper, Katherine Harris, Susan Hopper,
Arjun Jain, Arafat Jamal, Stéphane Jaquemet,
Anne Kellner, Andreas Kiaby, Anja Klug,
Ewen Macleod, Mark Manly, Ann Maymann,
Jozef Merckx, Juan Carlos Murillo, Shigeko Nambu, Kai
Nielsen, Mildred Ouma, Andrew Painter,
Matthias Reuss, Natalia Prokopchuk, Marc Rapoport,
José Riera, Kimberly Roberson, Roland Schoenbauer,
Paul Spiegel, Elizabeth Tan, Blanche Tax, Gisela Thater,
Vicky Tennant, Brinda Wachs Kees Wouters and
Josep Zapater.

