

Protection internationale

L'UNHCR s'acquiesse de sa mission, qui consiste à garantir une protection internationale aux réfugiés et à rechercher, de concert avec les États, des solutions à leurs problèmes, dans un environnement complexe, en perpétuelle évolution, où toutes sortes de facteurs – politiques, économiques, sociaux, sécuritaires – influent sur l'institution de l'asile et contribuent à la saper. Comme l'indiquait le Secrétaire général dans son rapport, *Dans une liberté plus grande*, les questions de la sécurité, du développement et des droits de l'homme sont inextricablement liées et doivent être traitées ensemble. Dans le monde actuel, où les menaces et les défis sont intimement mêlés, il est essentiel que l'Organisation se présente comme ce qu'elle doit être aux termes de son mandat : une agence de protection. La protection, en tant que culture transversale influant sur toutes les activités d'exécution des programmes et d'élaboration des politiques, doit être renforcée. La protection ne doit pas être considérée comme une activité distincte, mais plutôt comme un principe directeur guidant l'action de l'ensemble du personnel de l'UNHCR.

De nouveaux conflits continuent de provoquer des exodes de réfugiés, notamment en Afrique, et l'on n'entrevoit guère de solutions pour remédier au sort d'importantes populations réfugiées, victimes d'un long exil dans des pays étrangers. Certains problèmes, comme l'immigration clandestine, le trafic et la traite des êtres humains, et les préoccupations sécuritaires suscitées par la présence de populations réfugiées dans certaines régions, ont entraîné de surcroît une politisation de l'institution de l'asile. La répartition des charges est de plus souvent considérée comme inégale et bien des États ont le sentiment qu'ils ne disposent pas d'outils adéquats, ou que les outils dont ils disposent sont insuffisants, pour gérer cette charge. En conséquence, un nombre croissant d'États sont réticents à accorder l'asile, ou à l'offrir à des conditions plus généreuses.

Les efforts que l'UNHCR déploie pour améliorer la qualité de l'asile, pour empêcher que les droits accordés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés ne soient encore rognés, et pour prévenir la multiplication de mesures injustifiées destinées à les dissuader de solliciter la protection internationale, sont contrariés par de nombreux défis, certains inédits et d'autres persistants. La première de ces difficultés, et non la moindre, consiste à faire en sorte que les ressources mises à la disposition de la protection soient adaptées

à la tâche, et que certaines crises de réfugiés prolongées ne souffrent pas de la comparaison avec des opérations de plus grande envergure qui mobilisent davantage l'attention du public. Ce problème s'explique en partie par l'habitude que l'on a de considérer certaines fonctions fondamentales de protection comme des frais administratifs généraux et non comme des coûts imputables à des services de protection essentiels, qu'il importe de financer adéquatement. La gestion des fonctions de protection, notamment lorsque les ressources sont limitées, est à l'origine de préoccupations importantes, tout comme la tâche qui consiste à veiller à ce que les officiers de protection soient dotés de compétences suffisantes et à la mesure des responsabilités qui leur incombent. En ce qui concerne la sécurité et la sûreté du personnel, les risques inhérents à l'exercice des activités de protection ont augmenté, ce qui restreint bien souvent la capacité de l'Organisation à s'acquiesse de sa mission de protection.

Après le 11 septembre 2001, les États ont accordé une importance croissante aux mesures de sécurité et au contrôle des migrations. Dans pareil contexte, l'UNHCR s'attache à aider les États à mettre au point une méthode de gestion de l'asile qui soit fondée sur des principes – autrement dit, une méthode qui tienne compte des préoccupations nationales légitimes mais qui permette aux individus qui en ont réellement besoin de bénéficier d'une protection effective et de conditions de séjour appropriées dans les pays d'accueil.

Au travers du processus des Consultations mondiales sur la protection internationale, lancé en 2001, l'UNHCR a déployé des efforts considérables pour inciter les États à réaffirmer leur attachement aux principes fondamentaux de la Convention de 1951 sur les réfugiés, tout en encourageant l'élaboration de stratégies de protection aptes à régler les problèmes qui ne sont pas adéquatement traités dans la Convention. L'*Agenda pour la protection* auquel cette démarche a donné naissance a établi un programme d'action en six points, qui continue à orienter de manière essentielle les mesures concrètes prises par les États, par l'UNHCR et par ses partenaires, et qui vise à donner un nouvel élan à une application plus résolue du cadre de protection. L'*Agenda pour la protection* s'inscrit au nombre des initiatives stratégiques importantes, puisqu'il informe et guide la mise en place des fonctions de protection sur le terrain.

L'initiative de la Convention Plus, destinée à améliorer la protection des réfugiés et à cerner des solutions au travers d'accords multilatéraux, a produit des résultats concrets, contribuant au renforcement des capacités d'accueil et de protection dont *l'Agenda* souligne la nécessité. Les projets lancés au titre de cette initiative seront intégrés aux programmes de l'UNHCR dans les pays. Dans le cadre de la Convention Plus, le Projet de renforcement des capacités de protection a été lancé en 2005, dans le but d'élaborer une méthodologie intégrée pour doter les États de moyens de protection plus solides. La méthodologie se compose des éléments suivants : évaluation des failles de la protection, consultations avec des partenaires nationaux et élaboration d'un plan stratégique avec des interventions de projets. L'UNHCR s'emploiera à l'intégrer dans les processus de planification annuels de toutes ses opérations, tandis que des projets concrets seront exécutés dans un certain nombre de pays pilotes, à savoir le Kenya, la République-Unie de Tanzanie, le Burkina Faso et le Bénin.

Les responsabilités de l'UNHCR vis-à-vis des réfugiés et des autres personnes qui relèvent de sa compétence, clairement définies, ne s'étendent pas aux migrants en général. Dans le même temps, force est de constater que les réfugiés se déplacent fréquemment au sein de mouvements migratoires plus amples. L'UNHCR poursuit actuellement un certain nombre d'initiatives traitant de l'interface entre l'asile et les migrations, en vue de procurer effectivement une protection aux personnes qui en ont besoin.

L'Agenda pour la protection a pour objectif d'apporter un traitement plus systématique des causes profondes des mouvements de réfugiés. Les situations d'apatridie prolongées figurent, de l'aveu général, parmi ces causes. En 2006, l'action de l'UNHCR dans le domaine de l'apatridie s'orienta dans deux directions : d'une part, l'Organisation renforcera ses capacités de recherche, en partenariat avec des institutions universitaires, afin de mieux identifier les populations apatrides et d'en établir le profil avec plus de précision ; d'autre part, elle cherchera à améliorer le cadre de protection par des activités de défense de la cause, par une assistance juridique et matérielle directe et en encourageant une intervention cohérente des institutions des Nations Unies pour remédier aux situations d'apatridie prolongées. En particulier, l'UNHCR collaborera avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), l'UNICEF et l'UNIFEM et aidera les États concernés à intégrer ou à réintégrer des communautés marginalisées en mettant au point des programmes en faveur de l'éducation, du logement ou des activités génératrices de revenus, notamment en partenariat avec le PNUD et l'OIT.

Les problèmes de protection étant nombreux et les ressources inadéquates, les partenariats demeurent indispensables pour l'UNHCR. L'Organisation s'attache à promouvoir des partenariats de protection avec un vaste éventail d'acteurs, allant des États, des autres institutions de l'ONU, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, des juges, des parlementaires et des journalistes,



Colombie : les déplacements forcés ont le plus souvent lieu dans des régions isolées. Sachant que la présence est l'élément le plus important pour protéger les personnes qui risquent d'être déplacées contre leur gré, le personnel tente d'atteindre les communautés qui vivent dans des zones reculées, en utilisant les moyens de transport les plus variés. UNHCR / A. Menendez

aux armées, aux forces de maintien de la paix et aux entreprises. Par exemple, en ce qui concerne l'aide alimentaire aux réfugiés et aux rapatriés, l'UNHCR a poursuivi son étroite coopération avec le PAM, afin de s'attaquer aux nombreux problèmes de protection provoqués par les pénuries alimentaires. Le Haut Commissariat s'emploie également à autonomiser les communautés réfugiées, de sorte qu'elles puissent subvenir à leurs propres besoins. Il encourage les liens entre les ONG, les institutions universitaires et d'autres acteurs concernés au Nord et au Sud ; il s'agit là d'un autre élément important dans ses accords de partenariats. Par ailleurs, des efforts sont déployés pour renforcer la collaboration entre l'UNHCR et les ONG lors du processus de réinstallation, en vue de donner aux réfugiés davantage de possibilités de réinstallation.

La situation des personnes qui sont déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI) et qui seraient environ 25 millions à travers le monde, exige une coopération intense entre les agences des Nations Unies. Une évaluation de l'intervention humanitaire a été commandée par le Coordonnateur des secours d'urgence en 2005 en vue de cerner les défaillances de l'action menée pour remédier aux crises humanitaires ; les recommandations en résultant ont indiqué les améliorations à apporter à certains domaines, soulignant ainsi la nécessité d'obtenir des financements plus prévisibles, de renforcer les dispositifs de coordination et d'améliorer les mesures de préparation ainsi que les services globaux pour adoucir le sort des PDI. Du fait de ses compétences et de sa longue expérience en matière de déplacements forcés et en vertu de l'expérience opérationnelle acquise dans certaines situations de déplacement interne, l'UNHCR s'est pleinement engagé dans ce processus et sera à la tête des activités menées dans les secteurs de la protection, de la coordination et de la gestion des camps, et des abris de secours pour plus de détails à ce propos, voir le chapitre « Coopération avec les partenaires ».

Cette responsabilité accrue à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, assortie d'une obligation de rendre des comptes quant à l'action menée en leur faveur, pose des problèmes considérables, qui ne seront peut-être pas sans conséquences pour ressources et les dotations en effectifs. L'UNHCR étudie, avec le concours de ses partenaires au sein du Comité permanent interorganisations, les moyens de s'acquitter de cette responsabilité supplémentaire, sans oublier que cette nouvelle

obligation ne saurait en aucun cas affaiblir sa capacité à protéger les réfugiés et à leur venir en aide.

Les objectifs en matière de protection ne pourront être atteints qu'au prix d'un effort concerté de l'Organisation pour améliorer les capacités de protection dans les opérations sur le terrain. Pour commencer, le Haut Commissariat a entrepris de modifier en profondeur ses procédures de planification et de compte rendu – pour que l'exécution des activités programmées ne soit pas considérée comme un but en soi mais plutôt comme un moyen pour atteindre des objectifs de protection. Il s'agit également d'alléger le travail d'établissement des rapports, parfois très lourd, qui peut empêcher le personnel de protection de maintenir une présence adéquate dans les lieux où la nécessité s'en fait le plus sentir.

L'amélioration des capacités de protection suppose le déploiement d'un personnel adéquat au bon moment et au bon endroit. La gestion de la protection est indissociable de l'octroi de la protection. Les activités de formation et d'apprentissage sont donc essentielles pour appuyer ce processus. L'Organisation intensifiera la formation de l'ensemble de son personnel, tout en mettant au point des solutions de formation propres à certaines fonctions à l'intention des cadres et des agents chargés de la protection. Elle s'attachera en outre à clarifier les normes en rapport avec le nombre et le profil des effectifs de protection requis dans les opérations sur le terrain. Parallèlement, certains projets de déploiement de personnel permettent d'accroître temporairement la capacité de combler les lacunes décelées sur le terrain.

Enfin, la création du poste de Haut Commissaire assistant chargé de la protection appuiera l'effort général de renforcement des capacités de l'Organisation, en termes de protection et de solutions durables ; cette proposition survient dans un contexte de modifications structurelles visant à combler l'écart entre la protection et les opérations, et entre le Siège et le terrain. Le Haut Commissaire assistant chargé de la protection veillera à ce que la réorganisation des groupes et des services réponde à l'objectif premier de l'UNHCR, qui est de créer une structure davantage axée sur les services, apte à appuyer plus efficacement le Haut Commissariat et les partenaires dans les efforts qu'ils déploient sur le terrain, pour offrir une protection à toutes les personnes qui relèvent de la compétence de l'Organisation et pour rechercher des solutions durables à leur sort.