

Iraquiennes déplacés
internés et leurs enfants
descendant un sentier
sinueuse menant au
camp de Debaga, près
de Mosul au nord de l'Iraq



Un tableau

Par Filippo Grandi
HAUT COMMISSAIRE DES
NATIONS UNIES POUR
LES RÉFUGIÉS

Alors que l'année 2016 touche à sa fin, le sort des personnes déracinées par la guerre, la violence et les persécutions mobilise peut-être plus que jamais auparavant, l'attention de la communauté internationale. Pourtant, il est devenu de plus en plus difficile de rétablir et de consolider la paix avec plus de 65 millions de personnes aujourd'hui déplacées dans le monde, soit au-delà des frontières comme réfugiés, soit à l'intérieur de leur propre pays.

Près du quart de ces personnes ont été déplacées par les conflits inextricables qui font rage en Iraq et en Syrie, mais les crises de grande ampleur qui sévissent au Soudan du Sud, au Yémen et dans la région du lac Tchad, en Afrique, provoquent également des déplacements forcés massifs. D'autre part, en conséquence de l'instabilité persistante qui règne dans des pays comme l'Afghanistan et la Somalie, un grand nombre de gens sont piégés dans des



© HCR/Ivor Prickett

bien sombre

situations de déplacement prolongé, sans guère d'espoir de trouver une solution définitive. C'est dans les pays proches des zones de conflit que les effets des exodes de réfugiés se font le plus sentir : neuf réfugiés sur dix sont accueillis dans des pays en développement.

Le déplacement est également aggravé par plusieurs facteurs comme l'insécurité alimentaire, la dégradation de l'environnement, les changements climatiques, la raréfaction des ressources de sorte que les gens sont aujourd'hui chassés de leur foyer pour un ensemble de raisons complexes, comme jamais auparavant. Dans le même temps, l'accès à la protection n'est que trop souvent remis en question

par des frontières fermées, des entrées restreintes et une qualité de l'asile compromise.

Les personnes qui parviennent à se mettre en sécurité sont souvent laissées en marge de la société, où elles se débrouillent comme elles peuvent, car les possibilités de mener une vie satisfaisante et fructueuse sont rares. Des pressions de plus en plus fortes sont exercées sur les réfugiés pour que ceux-ci regagnent leur pays, dans des circonstances où la décision de rentrer n'est peut-être pas prise librement et où la possibilité de se construire un avenir sûr et productif est loin d'être garantie. Dans certaines régions, la xénophobie et le nationalisme portent atteinte aux valeurs de tolérance et de solidarité sur lesquelles sont fondées la

Convention relative au statut des réfugiés et la longue tradition d'asile. Ne pouvant rentrer dans leur pays en raison de la guerre ou de la persécution, certains individus poursuivent leur chemin aux côtés de migrants et courent de grands risques, notamment le risque d'être exploités par des trafiquants et des passeurs lors de dangereux périple sur terre et en mer.

Reconnaître le partage des responsabilités et concevoir de nouvelles réponses

En dépit de ce tableau inquiétant, l'année 2016 a été marquée par un remarquable regain d'attention de la communauté internationale pour la cause des réfugiés. Et malgré les nombreux défis, la réponse des États aux exodes de réfugiés est toujours fondée sur le régime international de protection des réfugiés : la plupart des États limitrophes des zones de conflit laissent leurs frontières ouvertes et cherchent dans le même temps le moyen de concilier leurs obligations en matière de protection internationale avec leurs préoccupations intérieures, d'ordre social, économique ou sécuritaire. La majorité des pays d'accueil – qui figurent bien souvent, ne l'oublions pas, parmi les plus pauvres du monde – ont continué résolument d'accorder une protection aux personnes qui la demandaient, en leur offrant une aide essentielle, des services de base et en leur permettant de s'engager sur la voie de la stabilité.

Le déplacement forcé s'est imposé dans le débat public comme l'un des grands défis de notre temps. En septembre 2016, le Sommet des Nations Unies pour les réfugiés et les migrants et le Sommet des dirigeants sur la crise mondiale des réfugiés, organisé à l'initiative du président américain, M. Barack Obama, ont reconnu de manière décisive que la coopération était au cœur du régime international de protection, inscrivant ainsi, pour la première fois depuis des décennies, la question des réfugiés à l'agenda international.

Orientations stratégiques du HCR

C'est dans ce contexte bien sombre – mais également porteur de réelles possibilités de changement – que sont apparues un certain nombre de priorités et de considérations essentielles, qui détermineront les orientations stratégiques du HCR au cours des années à venir.

Tout d'abord, le HCR continuera à défendre inlassablement les principes et les normes de protection, ainsi que les droits et la dignité des réfugiés, des déplacés internes et des apatrides, et les ancrera au cœur de ses interventions. Notre engagement est guidé par un objectif fondamental, qui est de sauver des vies et de protéger les droits. Dans le contexte actuel, cela signifie offrir un appui concret aux pays qui s'efforcent d'honorer leurs obligations alors qu'ils sont aux prises avec des problèmes politiques et sécuritaires complexes. Cela signifie aussi concevoir des réponses aux nouveaux défis de protection et facteurs de déplacement, comme ceux du Triangle Nord de l'Amérique centrale. Enfin, cela suppose un engagement opérationnel direct, fondé sur des contacts réguliers avec les personnes et les communautés auprès desquelles nous intervenons, et visant à les faire participer pleinement aux décisions qui les concernent.

Ensuite, nous améliorerons et approfondirons notre quête de solutions, même si cette démarche peut sembler paradoxale dans un contexte où les conflits semblent de plus en plus insolubles. Le HCR a été mandaté pour rechercher et favoriser des solutions qui permettent aux réfugiés, aux déplacés internes et aux apatrides de devenir ou de redevenir des membres à part entière de la société et de se préparer un avenir stable et productif. Nous devons donc orienter notre réponse sur la recherche de solutions dès le déclenchement des crises et mobiliser, au sein des sphères politique, sécuritaire ou de l'aide au développement, les acteurs qui ont les moyens de s'attaquer aux causes du déplacement. Dans des pays comme le Myanmar et la Colombie, il y a un réel espoir de parvenir à des solutions politiques, qui pourraient ouvrir la voie à la résolution des problèmes de déplacement à l'intérieur et à partir de ces pays. Dans les situations où l'on n'entrevoit pas encore de solution définitive aux conflits et où les conditions ne se prêtent pas encore à des opérations de rapatriement organisé, il convient d'intensifier le soutien aux pays d'accueil et d'offrir une aide à la réintégration aux personnes qui décident librement de rentrer seules.

La recherche de solutions englobe également notre engagement à mettre fin à l'apatridie. Sachant que 10 millions de personnes sont actuellement, selon les estimations, dépourvues de nationalité, des progrès sont possibles – comme nous en avons d'ores et



© HCR/Achilleas Zavallis

Le Haut Commissaire pour les réfugiés, Filippo Grandi, bavarde avec un jeune Afghane dans un refuge pour mineurs non accompagnés à Athènes (Grèce).

déjà eu la preuve – avec un engagement fort et des investissements adéquats.

Une troisième orientation stratégique consiste à renforcer la capacité et à élargir les compétences du HCR en matière de préparation et de réponse aux situations d'urgence. Bien que cela ait toujours été l'un des axes majeurs de notre travail, le nombre croissant de crises de grande ampleur, nouvelles ou récurrentes, nous impose de redoubler d'efforts dans ce domaine. Au dernier trimestre 2016, plus de 2 000 personnes fuyaient chaque jour le Soudan du Sud, et les préparatifs inter-agences s'intensifiaient – même si l'insuffisance des ressources financières suscitait une inquiétude croissante – en prévision du déplacement de centaines de milliers de personnes en provenance de Mossoul, en Iraq. C'est dans les situations d'urgence comme celles-ci que les risques en matière de protection sont les plus élevés et nous poursuivons nos investissements pour nous donner les moyens d'y répondre.

S'agissant de la quatrième orientation, nous sommes fermement déterminés à veiller à ce que les acteurs du développement s'engagent dans la réponse aux problèmes de déplacement forcé et d'apatridie. Il est de plus en plus reconnu que les investissements pour le développement doivent jouer un rôle majeur dans

le traitement des problèmes de déplacement et la création des conditions nécessaires aux solutions. C'est en vertu du principe d'universalité, consacré par le Programme pour le développement durable à l'horizon 2030, que les réfugiés, les déplacés internes et les apatrides devraient être inclus dans les plans de développement.

Pour réaliser cet objectif, nous avons renforcé progressivement notre partenariat avec la Banque mondiale et d'autres acteurs clés de l'aide au développement, tels que l'OCDE et l'OIT. De nouveaux instruments et des approches révolutionnaires favorisent l'intégration des déplacés dans les systèmes et les services nationaux et l'accès de ces personnes à des activités économiques qui profitent également aux communautés d'accueil. À l'heure où moins de la moitié des réfugiés d'âge scolaire sont scolarisés, l'élargissement de l'accès à l'éducation par l'intégration dans les systèmes nationaux – qu'il convient dans la mesure du possible de privilégier par rapport aux systèmes parallèles – figure également au nombre des objectifs clés qui ne peuvent être atteints qu'au moyen d'investissements internationaux soutenus.

Enfin, le HCR prévoit d'intervenir plus systématiquement sur tous les aspects du

déplacement et, en particulier, de s'engager de manière plus décisive et plus prévisible auprès des déplacés internes, en collaboration avec l'OCHA et d'autres partenaires, et dans le respect des mécanismes de coordination institués. Nous poursuivrons des approches par situation pour garantir la cohérence de nos interventions auprès des réfugiés, des déplacés internes et des apatrides et pour qu'elles se renforcent mutuellement.

Ces cinq orientations stratégiques reposeront sur une volonté réaffirmée de travailler avec des partenaires et un système multilatéral diversifié et cohérent, et seront déterminées par les importants résultats du Sommet humanitaire mondial. Les partenariats avec les gouvernements, qui sont responsables au premier chef de la protection et de la recherche de solutions, sont particulièrement importants, tout comme ceux avec les ONG nationales et internationales. Cependant, il est impératif d'élargir l'éventail des partenariats et des alliances, afin de travailler avec un plus grand nombre d'acteurs et de particuliers que par le passé. Les partenaires issus du secteur privé, notamment, jouent un rôle de plus en plus important, en influençant l'opinion publique et en suscitant des changements, et en apportant les ressources supplémentaires, les compétences techniques, l'inventivité et l'esprit d'innovation nécessaires pour s'attaquer au problème du déplacement.

La Déclaration de New York et le Cadre d'action global pour les réfugiés

La Déclaration de New York offre une plateforme puissante pour modifier la manière dont la communauté internationale intervient dans les crises de réfugiés. Elle réaffirme l'importance du régime international de protection des réfugiés, notamment les principes et les normes de protection des réfugiés consacrés par la Convention de 1951 et les instruments qui y sont associés, mais aussi par le droit coutumier international et les nombreuses traditions culturelles et religieuses qui ont protégé les réfugiés au fil des ans. Elle reconnaît qu'aucun État ne peut

gérer à lui tout seul les crises de réfugiés actuelles et appelle à une action prévisible et concertée, fondée sur la solidarité internationale.

Le Cadre d'action global pour les réfugiés, appelé à compléter la Déclaration, trace la voie à suivre pour traduire le principe du partage des responsabilités en mesures concrètes, aptes à soutenir les réfugiés et les communautés d'accueil. Il repose sur le principe fondamental selon lequel la question des réfugiés relève de la responsabilité de la communauté internationale, et souligne la nécessité d'impliquer un large éventail d'instruments et d'acteurs issus des sphères politique, sécuritaire, humanitaire et de l'aide au développement. L'une des toutes premières priorités du HCR en 2017 et 2018 sera d'appliquer, en coopération avec ses partenaires, ce cadre à divers contextes opérationnels et d'élaborer, en tirant parti de l'expérience acquise, un pacte mondial sur les réfugiés à adopter en 2018, ainsi que le prévoit la Déclaration. De nombreux éléments du Cadre figurent d'ores et déjà dans certaines opérations et seront amplifiés et accélérés selon les besoins.

Pour atteindre ces objectifs, nous travaillerons en étroite coopération avec les États, nos partenaires au sein des Nations Unies et d'autres organisations internationales, dont le CICR et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les ONG et la société civile, les universités et le monde des entreprises, ainsi qu'avec les réfugiés eux-mêmes.

Les deux années à venir continueront sans nul doute d'apporter leur lot de défis nouveaux et complexes en matière de déplacement forcé et d'apatridie. Cependant, dans le même temps, une véritable occasion s'offre à nous. Nous devons la saisir et la traduire en actions concrètes – des actions qui conduisent à des améliorations tangibles dans la vie des personnes que nous avons pour mission d'aider et de protéger. Grâce aux orientations stratégiques qui guident ses interventions, le HCR sera en mesure de jouer un rôle clé dans la mobilisation et dans la préparation d'une réponse internationale plus forte, plus prévisible et plus systématique aux crises de déplacement à travers le monde. ■



© HCR/ Ivor Prickett

Angelina Jolie, Envoyée spéciale du HCR, fait connaissance avec un jeune garçon soigné dans l'hôpital de Médecins Sans Frontières à Amman (Jordanie).

Après 16 ans d'engagement aux côtés du HCR, Angelina Jolie Pitt continue à défendre ardemment la cause des réfugiés et à plaider pour la nécessité de rechercher des solutions à leur situation. Joignant sa voix à celle du Haut Commissaire, l'Envoyée spéciale appelle les gouvernements à trouver des solutions diplomatiques aux crises qui se déroulent à travers le monde et à réfléchir aux mesures supplémentaires qui pourraient être prises pour assurer la sécurité des personnes qui fuient la persécution et la guerre. Elle a orienté récemment ses efforts sur la crise syrienne,

rendant visite à des réfugiés syriens accueillis en Grèce, en Jordanie et au Liban en 2016, et a exhorté les gouvernements des pays du monde entier à faire preuve de courage politique et d'une volonté forte pour remédier à la crise. Lors de la Journée mondiale du réfugié, à l'issue d'une réunion avec le Secrétaire d'État américain, M. John Kerry, l'Envoyée spéciale a lancé un appel aux gouvernements, en les pressant de s'attaquer aux conflits et à l'insécurité et de faire davantage pour les personnes déplacées à travers le monde. ■

« S'il y a une chose que je demande aux gens aujourd'hui, c'est de prendre un instant pour réfléchir aux conséquences qu'une crise de réfugiés de l'ampleur de celle que nous connaissons aujourd'hui peut avoir sur la paix et la sécurité mondiales. Je demande aux gens de comprendre qu'avec 65 millions de personnes déplacées par des conflits, nous sommes confrontés à des guerres dont nous ne pouvons pas nous désintéresser, en regardant ailleurs. Ce serait naïf, irresponsable et dangereux. »

« Nous faisons face à un choix très clair : soit nous continuons comme avant et nous voyons les déplacements et l'insécurité augmenter, soit nous unissons nos forces à celles d'autres nations et nous trouvons une nouvelle approche, qui ne sera pas exclusivement centrée sur l'aide et la réinstallation, mais également sur les solutions, la stabilité et les retours. »