



Assemblée générale

Distr. générale
21 avril 2016
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Points 15 et 116 de l'ordre du jour

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes
issus des grandes conférences et réunions au sommet
organisées par les Nations Unies dans les domaines
économique et social et dans les domaines connexes**

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

Sûreté et dignité : gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport, qui est publié en application de la décision 70/539 de l'Assemblée générale, contient un exposé général de la situation et des recommandations en vue de la réunion plénière de haut niveau sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants qui se tiendra le 19 septembre 2016. Il comporte cinq sections et commence par un aperçu général de l'évolution des déplacements massifs de réfugiés et de migrants et une analyse de leurs causes, ainsi que par un examen des besoins particuliers des réfugiés et des migrants pendant leur déplacement et à leur arrivée. Après un bref passage en revue des initiatives prises récemment dans ce domaine, il est demandé que de nouveaux engagements soient pris au niveau mondial concernant les déplacements massifs de réfugiés et de migrants, et des recommandations sont formulées pour que les droits fondamentaux, la sûreté et la dignité des réfugiés et des migrants soient garantis à tout moment, notamment en s'attaquant aux causes de ces déplacements, en protégeant ceux qui sont contraints à entreprendre de tels voyages, et en luttant contre la discrimination et la xénophobie dont ils sont souvent victimes. Il est préconisé d'adopter un pacte mondial sur le partage des responsabilités de manière à faire face aux importants déplacements de réfugiés de manière plus prévisible et plus équitable et les éléments d'un plan d'intervention global pour les réfugiés sont énoncés. Enfin, un appel est lancé en faveur du renforcement de la gouvernance mondiale des migrations par l'élaboration d'un pacte mondial pour des migrations sans danger, régulières et ordonnées, dans le cadre d'un processus qui sera engagé dès à présent et mis en œuvre dans les années à venir.



I. Introduction

1. Si les déplacements massifs de réfugiés et de migrants ne sont pas un phénomène nouveau, la conscience mondiale a été ébranlée par les images vues ces dernières années, montrant de frêles embarcations dans lesquelles s'entassaient des personnes à la recherche d'un endroit sûr; des femmes, des hommes et des enfants qui se noient en tentant d'échapper à la violence et à la pauvreté; des clôtures qui se dressent le long de frontières autrefois ouvertes; des milliers de filles et de garçons qui disparaissent, beaucoup d'entre eux tombant aux mains de groupes criminels. Ne trouvant pas de moyens de se déplacer en toute sécurité, des individus en quête d'un lieu sûr endurent de multiples souffrances et perdent la vie en traversant le désert du Sahara, la mer d'Andaman, la mer Méditerranée, et des dizaines d'autres endroits dangereux à travers le monde. À leur arrivée, ceux qui ont survécu à ces voyages à haut risque voient souvent leurs droits bafoués. De nombreux demandeurs d'asile et migrants sont placés en détention et reçoivent parfois un accueil loin d'être chaleureux. Les discours xénophobes et racistes semblent non seulement se multiplier, mais aussi devenir plus socialement et politiquement acceptables.

2. Loin des images terribles et des gros titres de la presse quotidienne, les difficultés ne cessent de s'accumuler sournoisement pour les réfugiés et les migrants, ainsi que pour les pays et les communautés qui les accueillent, parfois pour de nombreuses années. Dans certains cas, une troisième génération d'enfants naît en exil. Dans toutes les régions, les autorités locales peinent à fournir les services de base aux nombreux arrivants, y compris des places dans les écoles. Bien que les annonces de contributions aux interventions humanitaires battent tous les records, les fonds disponibles ne sont pas suffisants pour répondre à des besoins en rapide augmentation. Même dans les situations d'urgence, une planification rapide pour pourvoir aux besoins de développement et une participation accrue des acteurs du développement font cruellement défaut.

3. Les déplacements massifs de populations se poursuivront, voire s'intensifieront, du fait de conflits violents, de la pauvreté, des inégalités, des changements climatiques, de catastrophes naturelles et de la dégradation de l'environnement. Malgré des efforts louables, les réponses s'avèrent trop souvent inadaptées. L'aide nécessaire pour la survie est fournie, mais la capacité de se préparer à l'éventualité de déplacements de population à plus long terme ou à apporter un appui suffisant aux communautés d'accueil fait défaut. S'il y a un enseignement à tirer de l'expérience de ces dernières années, c'est que les différents pays ne peuvent résoudre individuellement ces problèmes. Il est nécessaire de renforcer la coopération et l'action internationales pour répondre aux mouvements massifs de réfugiés et de migrants. Il faut s'attaquer aux raisons pour lesquelles les populations quittent leur lieu de résidence, leur assurer protection et sûreté lors de leurs déplacements, et répondre aux besoins, aussi bien immédiats que sur le long terme, de ceux qui traversent les frontières pour rejoindre d'autres pays. En résumé, la communauté internationale peut faire beaucoup mieux.

4. Pourtant, il y a aussi eu quelques lueurs d'espoir. Ces dernières années, davantage de réfugiés ont pu bénéficier de réinstallations et d'admissions à titre humanitaire que par le passé. De nouvelles initiatives ont été prises pour secourir ceux qui sont en mer. Le financement de l'action humanitaire a augmenté, bien qu'insuffisamment par rapport aux besoins. Certains États Membres, qui ont continué de recevoir de nouveaux arrivants alors qu'ils avaient déjà accueilli, année

après année, un grand nombre de réfugiés, font preuve d'une générosité remarquable. La société civile s'est illustrée par un formidable élan de soutien et, dans chaque région, de très nombreuses personnes ont spontanément accueilli les nouveaux arrivants, leur ouvrant littéralement les portes de leur maison.

5. Ces exemples positifs peuvent servir de base à une action collective renforcée. Les crises des réfugiés et des migrants qui sévissent à travers le monde sont graves, mais elles ne sont pas insurmontables si les États agissent de concert et se répartissent plus équitablement les responsabilités. Les moyens existent pour mieux répondre aux déplacements massifs de populations et leur venir en aide ainsi qu'à celle des communautés d'accueil. Dans le passé, des interventions multilatérales efficaces ont permis de gérer les mouvements massifs de populations. Il est possible de trouver des moyens de renforcer la coopération internationale pour que les déplacements massifs actuels s'effectuent de manière sûre et digne. Le présent rapport propose des moyens d'y parvenir. Avec la volonté politique nécessaire, il est possible d'ancrer les mesures prises face aux déplacements massifs de populations dans les valeurs communes de partage des responsabilités, de non-discrimination et de respect des droits de l'homme, tout en tirant le meilleur parti des opportunités de stimulation du développement et de la croissance économique offertes par les migrations.

6. La réunion plénière de haut niveau sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, qui se tiendra le 19 septembre 2016, représente une occasion unique de renforcer et de mettre en œuvre les cadres existants et de concevoir des solutions innovantes pour répondre aux déplacements massifs de populations. Les États Membres doivent trouver des moyens de gérer efficacement leurs frontières nationales, tout en préservant les droits fondamentaux de tous les réfugiés et migrants. Il faut s'attaquer aux causes des déplacements et des migrations irrégulières, concevoir des mécanismes pour répondre de manière plus efficace et plus prévisible aux déplacements massifs de populations à l'avenir, et reconnaître et renforcer les contributions des réfugiés et des migrants aux communautés d'accueil.

7. L'inaction aurait des conséquences considérables. Si cette occasion pour renforcer le respect du droit international, mettre en place de nouvelles façons de procéder et renforcer nos interventions conjointes n'est pas saisie, il faut s'attendre à voir encore plus de personnes perdre la vie et les tensions s'accroître entre les États Membres et dans les communautés. Un plus grand nombre de réfugiés et de migrants périront pendant leur transit. Les réseaux criminels transnationaux de trafic de migrants et de traite de personnes continueront de prospérer, favorisant l'exploitation de personnes vulnérables. Des millions d'êtres humains verront leurs droits et leur dignité davantage bafoués s'ils continuent à dépérir dans des camps ou aux abords des villes sans accès à des biens et services de base, à des moyens de subsistance et à des activités rémunératrices. Avec des millions d'enfants non scolarisés et des millions d'adultes dépourvus de la possibilité d'obtenir un revenu, la promesse faite il y a un an par l'Assemblée générale de ne laisser personne de côté risque de devenir une formule vide de sens, ce qui serait lourd de conséquences.

8. La réunion plénière de haut niveau du 19 septembre sera l'aboutissement de plusieurs initiatives internationales prises en réponse aux crises mondiales des réfugiés et des migrants. J'espère que cette réunion au sommet permettra non

seulement de mobiliser les contributions annoncées à des manifestations précédentes, mais aussi de prolonger ces engagements pour s'attaquer aux causes profondes des crises et renforcer les réponses que nous apportons collectivement aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants. La communauté internationale et les Nations Unies doivent tirer le meilleur parti de ce moment historique.

II. Déplacements de personnes : Aperçu général et évolution

9. À l'heure de la mondialisation, les migrations sont une réalité incontournable et le monde ne s'en porte que mieux. De nombreuses raisons amènent les gens à se déplacer – que ce soit pour étudier à l'étranger, rejoindre des membres de la famille, chercher un emploi ou des moyens de subsistance, ou assurer un meilleur avenir à leurs enfants. D'autres quittent leur pays pour fuir la criminalité, la violence, les conflits, la persécution, l'insécurité, la discrimination, les catastrophes naturelles et la dégradation de l'environnement, ou encore la pauvreté. La plupart passent d'un pays en développement à un autre ou quittent un pays en développement pour un pays développé. Les migrations jouent un rôle essentiel pour la croissance économique et le développement, notamment en remédiant aux pénuries du marché du travail à tous les niveaux de qualification. Les migrations ont des effets majoritairement positifs, aussi bien pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil¹. Dans sa résolution 68/4 sur la Déclaration du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et de développement, l'Assemblée générale a reconnu que la mobilité humaine est un facteur décisif du développement durable.

10. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États Membres ont reconnu les nombreux avantages des migrations et engagé les gouvernements à coopérer au niveau international pour faciliter « la migration et la mobilité de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable » (objectif 10.7). Mais le présent rapport, tout comme la réunion plénière de haut niveau du 19 septembre 2016, porte sur les déplacements transfrontaliers massifs de populations qui ne sont ni réguliers, ni sûrs, ni ordonnés, et pour lesquels le partage des responsabilités n'est pas établi.

11. Le fait de qualifier un déplacement de « massif » dépend moins du nombre absolu de personnes qui se déplacent que du contexte géographique dans lequel il s'opère, de la capacité des États d'accueil d'y faire face et des répercussions de son caractère soudain ou prolongé sur le pays d'accueil. Les déplacements massifs supposent souvent des flux mixtes de personnes qui se déplacent pour des raisons distinctes et utilisent des moyens irréguliers. Par défaut, la responsabilité de les gérer incombe en premier lieu aux États d'accueil. C'est un domaine dans lequel il faut renforcer la coopération internationale et le partage des responsabilités. Le présent rapport porte sur ces déplacements à grande échelle, irréguliers et souvent dangereux.

¹ Voir Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport sur le développement humain 2009 : Lever les barrières : Mobilité et développement humains (New York, Programme des Nations Unies pour le développement, 2009), consultable à l'adresse suivante : http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_fr_complete.pdf et rapports sur les résultats du Forum mondial sur la migration et le développement, qui se tient annuellement, consultables à l'adresse suivante : www.gfmd.org (uniquement en anglais).

A. Tendances des migrations

12. Même s'il n'existe pas de définition officielle, la plupart des experts s'accordent pour définir un migrant international comme une personne qui change de pays de résidence, une distinction devant être établie entre les migrations de court terme ou temporaires et les migrations permanentes. Il importe de garder à l'esprit l'importante différence qui existe entre migrants et réfugiés². En 2015, le nombre de migrants internationaux et de réfugiés a atteint 244 millions, soit 71 millions (ou 41 %) de plus qu'en 2000³. La part des migrants internationaux dans la population mondiale est passée de 2,8 % en 2000 à 3,3 % en 2015. La majorité des migrants internationaux sont des travailleurs migrants : on en compte 150 millions, soit 72,7 % des 206,6 millions du total des migrants en âge de travailler (15 ans et plus)⁴. Environ la moitié des migrants internationaux dans le monde sont des femmes et un tiers sont des jeunes, âgés de 15 à 34 ans. Cependant, les données manquent sur les migrants, leurs contributions à l'économie, les mouvements migratoires irréguliers et bien d'autres aspects de la question.

13. La plupart des pays sont actuellement, à des degrés divers, tout à la fois des pays d'origine, de transit et de destination des migrants internationaux. Ils ont par conséquent l'obligation de protéger les droits de leurs citoyens qui se trouvent à l'étranger, ainsi que ceux des migrants qui transitent par leur territoire ou y arrivent.

14. Les politiques migratoires nationales sont habituellement circonstancielles et parcellaires. De nombreux gouvernements n'ont pas de politiques migratoires ou manquent de moyens pour les appliquer. Souvent, les politiques portent sur un seul aspect des migrations, par exemple la défense des droits des citoyens à l'étranger ou le retour des migrants en situation irrégulière, au détriment d'une vision plus globale qui facilite les migrations sûres, régulières et ordonnées. Ces dernières années, cependant, un consensus s'est fait jour sur le fait qu'aucun pays ne peut à lui seul gérer efficacement les migrations et que la coopération entre États, aussi bien au niveau régional que mondial, est primordiale. En témoignent l'apparition de processus consultatifs sur la migration dans chaque région et l'intégration croissante des migrations dans les travaux des communautés économiques régionales et de différents forums inter-régionaux. Fait peut-être encore plus révélateur, le nombre de membres, d'activités et de personnes bénéficiant de l'aide de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a sensiblement augmenté; elle compte aujourd'hui 162 États membres, est présente dans quelque 150 pays et emploie plus de 8 000 personnes qui travaillent pour la plupart sur le terrain.

15. Il importe également de souligner que l'éventail des demandes adressées par des États du monde entier à des institutions internationales, comme l'OIM ou l'Organisation internationale du Travail (OIT), de les aider à élaborer et mettre en œuvre des politiques migratoires planifiées et bien gérées et d'apporter une aide aux

² Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés, « Refugees and migrants : frequently asked questions », 16 mars 2016, consultable à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.org/print/56e95c676.html> (uniquement en anglais).

³ Organisation des Nations Unies, « Key findings and advance tables, 2015 Revision of World Population Prospects database, consultable à l'adresse suivante : <http://esa.un.org/unpd/wpp/> (uniquement en anglais).

⁴ Organisation internationale du Travail, « OIT: La main-d'œuvre mondiale compte 150 millions de migrants », 16 décembre 2015, consultable à l'adresse suivante : http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/news-statements/WCMS_436348/lang--fr/index.htm

migrants vulnérables ne cesse de s'élargir. Cependant, la question des migrations n'est pas suffisamment intégrée au travail des mécanismes des Nations Unies relatifs à l'action humanitaire et au développement, et l'OIM ne fait pas partie du système des Nations Unies.

B. Réfugiés : données et tendances

16. Aux termes de l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés (1951) et de son Protocole de 1967, un réfugié est toute personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». L'article premier de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969) reprend cette définition et l'élargit aux personnes qui fuient leur pays « du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public ». De même, aux termes de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (1984), la définition est étendue à un ensemble plus vaste de personnes en Amérique latine, y compris des personnes qui quittent leur pays « parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public ».

17. En 2014, selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), il y avait 14,4 millions de réfugiés dans le monde, auxquels s'ajoutent les 5,2 millions de réfugiés de Palestine enregistrés auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Trois quarts des réfugiés viennent de 11 pays seulement, et 7 pays accueillent plus de 50 % de tous les réfugiés. La moitié des réfugiés dans le monde sont des enfants de moins de 18 ans et environ la moitié du total sont des femmes et des filles. En 2014, la majorité des réfugiés (86% selon les estimations du HCR) résidaient dans des pays en développement⁵. Les possibilités de rapatriement librement consenti étant à leur plus bas niveau depuis plusieurs décennies, les solutions durables deviennent de plus en plus difficiles à trouver pour ceux qui ont pris part à des déplacements transfrontaliers massifs il y a des années, voire des dizaines d'années.

18. Même si la protection des réfugiés se met progressivement en place, de nombreuses personnes sont contraintes de quitter leur lieu de résidence pour des raisons qui ne relèvent pas de la définition du terme de réfugié au sens de la Convention de 1951, mais en raison de catastrophes naturelles ou du fait de l'amenuisement de leurs moyens de subsistance dû aux effets néfastes des changements climatiques et de l'insécurité alimentaire. Beaucoup empruntent les voies de la migration à la recherche d'un lieu sûr et de nombreux pays autorisent les personnes qui sont parties de leur pays, pour ces raisons ou d'autres, à rester à titre temporaire.

⁵ Voir HCR, « UNHCR mid-year trends 2014 » (Genève, 2015), consultable à l'adresse suivante : <http://unhcr.org/54aa91d89.html> (uniquement en anglais).

19. Les réfugiés sont clairement une source de profonde préoccupation pour la communauté internationale. Ces 65 dernières années, les États Membres ont œuvré ensemble pour protéger les réfugiés, leur porter assistance et en réinstaller un nombre restreint dans des pays tiers, avec l'appui du HCR et l'OIM. Mais cela ne suffit pas, la preuve étant notamment que la communauté internationale n'est pas parvenue à lutter contre les causes qui forcent les réfugiés à partir, ou à y remédier. L'assistance nécessaire n'est pas toujours fournie à temps ou de façon prévisible, ce qui a des effets négatifs tant sur les réfugiés que sur les communautés dans lesquelles ils vivent. Des solutions de long terme pour les réfugiés ne sont pas toujours en vue.

C. Déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

20. Bien davantage de personnes sont déplacées à l'intérieur des frontières nationales. D'après l'Observatoire des situations de déplacement interne, le nombre de déplacés a atteint presque 40 millions à la fin de 2014⁶. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998), qui offrent un cadre normatif à la protection et à l'aide aux déplacés, définissent ces derniers comme « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État » (voir E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe). La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (2009), élargit cette définition pour inclure les personnes déplacées par les effets des changements climatiques et des projets de développement.

21. Faute de pouvoir trouver sûreté ou soutien chez soi, des personnes peuvent chercher protection et assistance dans d'autres pays, en tant que réfugiés ou migrants. Dans mon rapport pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire et le Programme d'action pour l'humanité qu'il contient (voir A/70/709), je propose un certain nombre de mesures visant à répondre aux besoins de protection et d'assistance des déplacés; l'heure est peut-être venue d'examiner nos principales interventions en faveur des déplacés et de mettre en application les enseignements que nous avons tirés sur la manière d'améliorer notre réponse.

III. Pourquoi migrer? Les raisons qui expliquent les déplacements massifs de réfugiés et de migrants

22. Les migrations volontaires comme les déplacements forcés ont toujours été le lot commun de l'humanité. La plupart des gens comptent probablement parmi leurs ancêtres des personnes ayant migré. En ces temps de mondialisation et

⁶ Alexandra Bilak et al., « Global overview 2015: people internally displaced by conflict and violence » (Genève, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, 2015), consultable à l'adresse suivante : <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf> (uniquement en anglais).

d'interdépendance, la migration internationale pourrait bien devenir un phénomène encore plus répandu. L'intégration croissante des marchés du travail, la baisse du prix des transports et l'existence de réseaux d'information et de communication et de réseaux sociaux bien établis sont autant de facteurs qui favorisent la mobilité.

23. Pour autant qu'on puisse le prévoir, la population mondiale devrait continuer d'augmenter et atteindre 9,7 milliards de personnes d'ici à 2050. Si la part que représentent les migrants internationaux par rapport à la population totale reste la même, le monde en comptera alors quelque 321 millions. On estime que c'est en Afrique que sera enregistrée plus de la moitié de la croissance démographique mondiale qui aura lieu d'ici à 2050, soit 1,3 milliard de personnes sur les 2,4 milliards prévus³. Les pays en développement qui se caractérisent par un taux de natalité en baisse et une proportion relativement faible de personnes âgées pourraient tirer parti d'un dividende démographique en mettant en place un enseignement de qualité et en créant des emplois pour leur population active de plus en plus nombreuse. Toutefois, si les possibilités d'éducation et d'emploi ne parvenaient pas à suivre l'accroissement de la population, davantage de jeunes iraient probablement tenter leur chance à l'étranger. Parallèlement, de plus en plus de pays, en particulier ceux ne bénéficiant pas d'une immigration soutenue, font face à un vieillissement démographique rapide, à une baisse de leur population et à une décroissance de la population active⁷.

24. Ces vingt dernières années, le niveau de richesse a augmenté dans le monde entier. La plupart des pays ont vu leur produit intérieur brut augmenter, ce qui a entraîné des améliorations en termes d'éducation, d'espérance de vie et d'accès aux services publics. Toutefois, la croissance n'a pas profité à tous et les inégalités se sont accrues. Il ressort des données disponibles que si la pauvreté est un facteur de migration, les plus démunis n'ont souvent pas les moyens de sauter le pas. Le développement économique peut donc alléger la pression migratoire à long terme, mais l'augmente à court terme.

25. Migration et développement sont liés. Les transferts de fonds effectués par les migrants contribuent à réduire la pauvreté et à améliorer notamment l'accès à l'éducation et aux soins de santé. Les migrants font des investissements et des échanges commerciaux qui stimulent la création d'emplois et améliorent la situation de la balance des paiements⁸. Ceux qui retournent chez eux enrichissent leurs communautés de nouvelles compétences et contribuent, ainsi que leurs réseaux, à la croissance économique. Parallèlement, l'émigration massive a un coût pour les pays en développement, surtout lorsque ce sont les plus jeunes et les plus dynamiques sur le plan économique qui partent.

26. Si la plupart des migrations internationales sont motivées par des raisons économiques, les conflits, les violences, les persécutions, la répression politique et les autres violations graves des droits de l'homme figurent parmi les principales causes des mouvements de réfugiés et de déplacés. Les structures de gouvernance défaillantes constituent un facteur structurel et institutionnel des déplacements

⁷ Nations Unies, « Trends in international migration, 2015 », *Population Facts*, n° 2015/4, décembre 2015. Disponible à l'adresse www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf.

⁸ Voir Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives des migrations internationales 2006* (Paris, publications de l'OCDE, 2006), p. 169. Disponible à l'adresse www.oecd.org/fr/els/mig/38840516.pdf, p. 169.

massifs en ce qu'elles perpétuent l'exclusion, la marginalisation et la discrimination plutôt qu'elles ne les combattent.

27. Les catastrophes ont toujours entraîné des déplacements de populations et, compte tenu de l'augmentation de la concentration démographique urbaine et de la hausse probable, en termes de fréquence et d'intensité, des aléas liés aux changements climatiques et à la dégradation de l'environnement, elles devraient en entraîner encore davantage à l'avenir. On estime qu'en moyenne, quelque 28 millions de personnes par an ont été déplacées ces huit dernières années⁹. Les périodes de sécheresse devraient pousser de nombreux habitants de zones rurales à rejoindre les villes, ce qui exercera des pressions sur les marchés du travail et du logement. Il ressort des données disponibles que les personnes déplacées à la suite de contraintes environnementales ont tendance à se relocaliser dans des zones encore plus vulnérables. La hausse du niveau des mers et les phénomènes météorologiques extrêmes pourraient forcer la population à quitter les régions littorales et les petits États insulaires de faible élévation. Si les victimes de catastrophe peuvent souvent retourner chez elles assez rapidement, certaines sont parfois obligées de se réinstaller de façon permanente.

IV. Périples dangereux, accueil incertain et perspectives à long terme

A. Périples dangereux

28. Les voies permettant de passer d'un pays à un autre de façon suffisamment ordonnée, sûre et régulière n'étant pas assez nombreuses, les réfugiés qui fuient des persécutions ou un conflit ainsi que les migrants souhaitant s'échapper d'une situation précaire sont souvent contraints d'entreprendre des voyages longs et périlleux par voie maritime, terrestre ou aérienne. À défaut d'autre solution, ils remettent leurs économies et leur vie entre les mains de réseaux criminels qui leur font passer les frontières internationales. Il est préoccupant de constater qu'un nombre croissant d'enfants sont concernés.

29. De nombreuses personnes perdent la vie en chemin. Selon certaines estimations, au moins 50 000 personnes, dont des milliers d'enfants, seraient mortes ces vingt dernières années en tentant de franchir les frontières internationales¹⁰. Les services nationaux de garde-côtes sauvent des milliers de vies, mais les programmes de recherche et de sauvetage en mer, y compris les protocoles de débarquement, sont inadaptés et insuffisants, mettant en danger aussi bien la vie des victimes que celle des sauveteurs.

30. Que ce soit dans le Sahel, en Amérique centrale ou dans les régions montagneuses d'Asie, les réfugiés et les migrants qui voyagent par voie terrestre font, eux aussi, face à des dangers et des violations des droits de l'homme. Ces déplacements étant clandestins, les risques encourus en transit sont largement

⁹ Michelle Yonetani et al., « Global estimates 2015: people displaced by disasters » (Genève, Observatoire des situations de déplacement interne, Norwegian Refugee Council, 2015). Disponible à l'adresse www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150706-GE-2015Press-release-FINAL-v1.pdf.

¹⁰ OIM, Missing migrants project database. Disponible à l'adresse <https://missingmigrants.iom.int/>.

méconnus, tout comme le nombre de personnes qui sont blessées ou meurent en cours de route¹¹. Si le HCR a élaboré des rapports sur certains itinéraires et que l'OIM a commencé à consigner les décès survenant en transit, il n'existe aucun dispositif permettant de savoir systématiquement combien de personnes tentent de franchir les frontières internationales, ni combien y laissent la vie.

31. Le trafic illicite de personnes et la traite d'êtres humains sont considérés comme deux infractions distinctes au regard de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de ses Protocoles additionnels relatifs au trafic illicite de migrants et à la traite des personnes. Dans le premier cas, les trafiquants aident des migrants à franchir illégalement des frontières internationales afin d'en tirer un avantage financier, tandis que dans le second, ils ont recours à la force, à la contrainte ou à la tromperie aux fins de l'exploitation de leurs victimes, y compris de l'exploitation sexuelle ou du travail forcé. S'il est difficile de savoir avec précision le nombre de personnes concernées, on sait que le risque de traite augmente considérablement lors des déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Près des deux tiers des États Membres ont ratifié le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer afin de venir à bout de la traite des êtres humains et de leur exploitation par les trafiquants, mais diverses difficultés continuent de limiter l'application de ces instruments. Dans le cadre de l'action mondiale visant à lutter contre ces fléaux, il est essentiel d'accroître les possibilités de migration sûre, ordonnée et régulière.

32. Au cours de leur périple, de nombreux migrants et réfugiés subissent divers traumatismes, comme des emprisonnements ou des violences physiques ou psychologiques. Les enfants, qu'ils soient seuls ou avec leur famille, ainsi que les femmes enceintes, les personnes âgées et les personnes handicapées sont particulièrement vulnérables. Le risque de violences sexuelles et sexistes est élevé, comme l'ont montré plusieurs études récentes sur les femmes d'Amérique centrale qui tentent de se rendre aux États-Unis et sur les réfugiées et les migrantes qui cherchent à rejoindre l'Europe¹². Les personnes en transit, en particulier les femmes et les filles, risquent également de se retrouver séparées de leur famille et d'être victimes de stress et de traumatismes psychosociaux, de problèmes de santé, de maltraitance, d'atteintes à leur intégrité physique et d'exploitation.

B. Situation précaire à l'arrivée et accueil incertain

33. À leur arrivée aux frontières, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants font face à d'autres difficultés, notamment pour ce qui est d'avoir accès à des procédures justes et efficaces de détermination du statut de réfugié. Dans certains pays, ils sont placés en détention, parfois prolongée, dans des conditions ne répondant pas toujours aux normes et sans moyen de faire valoir leurs droits. Il arrive également que les États mettent en place des procédures d'expulsion

¹¹ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Situation des migrants en transit » (Genève, 2016). Disponible à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/OHCHR_2016_Report-migrants-transit_FR.pdf.

¹² Voir Rebecca Eapen et al., « Initial assessment report: protection risks for women and girls in the European refugee and migrant crisis » (HCR, Fonds des Nations Unies pour la population et Women's Refugee Commission, 2016). Disponible à l'adresse www.unhcr.org/569f8f419.html.

accélérée sans offrir de garanties adéquates ou enfreignent d'une autre façon leurs obligations de non-refoulement.

34. Pour gérer comme il se doit les flux importants de réfugiés et de migrants, il est essentiel de mettre en place des procédures de contrôle rigoureuses. Toutefois, en cas de déplacements massifs, les capacités des États de recenser et d'enregistrer les nouveaux venus, ainsi que de leur fournir des papiers sont poussées à leur extrême limite. Même les États Membres qui disposent de solides dispositifs de protection des droits de l'homme, de traitement des demandes d'asile et de recensement des besoins particuliers en matière de protection et d'assistance se trouvent parfois dépassés par le nombre considérable d'arrivées.

35. Certaines personnes ne répondant pas aux critères pour obtenir le statut de réfugié ne restent pas moins vulnérables face à la situation dans leur pays d'origine ou aux facteurs qui les ont incités à se déplacer, et ont donc besoin de protection. Des mesures ont été prises pour gérer de façon plus prévisible les mouvements migratoires mixtes et renforcer les dispositifs existants, comme le plan d'action en dix points du HCR relatif à la protection des réfugiés et aux mouvements migratoires mixtes¹³ et le Cadre opérationnel de l'OIM en cas de crise migratoire¹⁴, mais d'importants problèmes subsistent tant en principe que dans la pratique.

36. Les États d'accueil doivent souvent gérer par eux-mêmes les flux migratoires massifs. Les mécanismes régionaux de partage des responsabilités ne sont pas efficaces et les dispositifs de coopération internationale ne permettent pas de mobiliser suffisamment de ressources, financières et autres, pour aider les pays et les communautés touchés par les déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Trop souvent, c'est sur les autorités et les communautés d'accueil du pays de première destination que pèse la charge de la responsabilité de ces nouvelles arrivées. En dépit des contributions versées par certains donateurs, le financement des opérations humanitaires liées aux mouvements de réfugiés et, plus généralement, aux flux migratoires mixtes reste insuffisant. En outre, il faudrait que l'aide humanitaire soit davantage liée à l'aide au développement et aux principaux dispositifs gouvernementaux nécessaires pour aider les institutions et les communautés subissant les répercussions de ces flux.

37. Je suis préoccupé de constater que de plus en plus d'États Membres érigent des barrières et des murs face aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants et criminalisent l'immigration clandestine. L'expérience montre que ces mesures sont inefficaces pour lutter contre le trafic illégal et la traite de personnes, puisqu'elles ne font que rediriger les flux de réfugiés et de migrants, et qu'elles portent atteinte à la dignité et à la sécurité des intéressés, qui se voient contraints d'entreprendre des voyages plus dangereux encore, se retrouvent en situation de vulnérabilité accrue et, parfois, subissent de violentes mesures de coercition aux frontières. Ces dispositifs peuvent aussi accroître la xénophobie et l'hostilité des sociétés envers les migrants et les réfugiés et vont à l'encontre des objectifs mondiaux d'intégration et de coopération entre les États. Comme indiqué dans le titre du présent rapport, dans ce monde interconnecté, nous devons aborder la

¹³ Voir HCR, « Refugee protection and mixed migration: the 10-point plan in action » (Genève, 2011). Disponible à l'adresse www.unhcr.org/50a4c2b09.pdf.

¹⁴ OIM, « Migration consequences of complex crises: IOM institutional responses », document établi en vue de la dixième session du Comité permanent des programmes et des finances de l'OIM. Disponible à l'adresse www.iom.int/mcof.

question de la mobilité du point de vue de la dignité de l'homme, et non pas de la fermeture des frontières et de la criminalisation.

C. Perspectives à long terme

38. Puisque les réfugiés et les migrants qui obtiennent un permis de séjour restent généralement assez longtemps dans leur pays d'accueil, les efforts humanitaires nécessaires au moment de leur arrivée ne sont pas viables pour gérer durablement les déplacements massifs de population. Comme l'a souligné le Groupe mondial sur la migration, il est impératif de prendre des mesures à moyen et à long terme afin de tenir compte, dans les plans de développement nationaux et locaux, des réfugiés et des migrants qui s'installent dans leur pays d'accueil, pour leur donner les moyens d'assurer leur subsistance tout en améliorant la résilience et les possibilités de développement des communautés d'accueil¹⁵. Généralement, les gouvernements des pays d'accueil doivent dans un premier temps investir pour mettre en œuvre ces mesures d'intégration sociale et, à ce titre, ont parfois besoin d'une aide externe. Toutefois, à long terme, ces mesures permettent de renforcer le tissu social ainsi que l'économie locale.

39. Les communautés d'accueil subissant les répercussions directes des déplacements massifs de réfugiés et de migrants ont besoin de l'appui et des compétences spécialisées des acteurs du développement, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, qui veilleront à ce que les besoins de ces communautés en matière de développement soient satisfaits. On s'accorde de plus en plus à penser qu'il faut travailler avec ces communautés. Ainsi, la communauté internationale prend davantage conscience de la nécessité de renforcer le lien entre aide humanitaire et aide au développement dans la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Les organisations humanitaires et les acteurs du développement doivent collaborer à la réalisation d'objectifs communs, en établissant des programmes pluriannuels qui reposent sur leurs compétences particulières, en particulier dans les situations de déplacement prolongé.

40. Je constate avec une vive inquiétude que les comportements xénophobes et racistes à l'égard des réfugiés et des migrants semblent atteindre un nouveau paroxysme, pour ce qui est tant de leur véhémence et de leur fréquence que de la façon dont ils sont acceptés par le public. Les politiques migratoires et le débat public sur les réfugiés et les migrants doivent évoluer de façon à ce que ces derniers ne soient plus considérés comme une menace, mais comme des personnes avec lesquelles la communauté internationale doit se solidariser, dont il faut protéger la dignité et dont les contributions doivent être appréciées. Pour cela, il faut apaiser les peurs et les préoccupations des communautés d'accueil et veiller à ce que les débats soient fondés sur les faits, et non sur des suppositions ou des informations erronées. Le rôle joué par les contacts personnels pour ce qui est de combattre les préjugés

¹⁵ Voir Groupe mondial sur la migration, *Mainstreaming migration into development planning: a handbook for policymakers and practitioners* (Genève, 2010). Disponible à l'adresse www.globalmigrationgroup.org/working-group-mainstreaming-migration-national-development-strategies.

n'étant plus à démontrer, il faut de toute urgence trouver des moyens plus créatifs de favoriser les contacts entre les communautés d'accueil et les réfugiés et les migrants.

V. Tirer parti des nombreux exemples de coopération entre États

A. Tirer des enseignements de l'expérience acquise au niveau régional

41. Nous devons nous appuyer sur les enseignements tirés des initiatives de gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants mises en place au niveau régional pour établir, dans un effort collectif, des mécanismes plus efficaces. Par exemple, de 1989 à 1997, le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois a réuni les pays d'origine, les pays de premier asile et les pays de réinstallation, qui ont chacun pris des engagements concrets afin de trouver des solutions pour les millions de réfugiés fuyant les pays d'Asie du Sud-Est et d'organiser de façon méthodique le départ de centaines de milliers de migrants. De 1987 à 1994, la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale a réuni intervenants humanitaires et acteurs du développement afin de doter les réfugiés et les déplacés qui rentraient chez eux, ainsi que les communautés d'accueil, des moyens d'assurer leur subsistance. De 1993 à 2005, dans le cadre de la Conférence sur les réfugiés et les migrants dans les pays de la Communauté d'États indépendants, 12 États Membres de l'ex-Union des Républiques socialistes soviétiques se sont réunis pour analyser plusieurs mouvements involontaires de population, y compris de réfugiés, de déplacés, de rapatriés, d'anciens déportés, de migrants clandestins et de victimes de catastrophe, ayant lieu sur leur territoire et essayer de trouver des solutions.

42. La réussite de ces initiatives régionales s'explique principalement par le fait que les solutions proposées étaient combinées à des processus de paix plus larges, portaient à la fois sur les déplacements de réfugiés et les migrations clandestines, étaient spécifiquement adaptées à la région concernée, comportaient un « accord » de partage des responsabilités entre les pays d'origine, de transit et de destination et prévoyaient la participation aussi bien des intervenants humanitaires que des acteurs du développement. Plusieurs facteurs institutionnels ont également contribué à leur succès, comme l'existence de dispositifs préparatoires et de mécanismes de suivi (par opposition à la tenue d'une simple conférence d'annonce de contributions), le rôle moteur joué par les organes de direction des principales organisations concernées ainsi que l'appui apporté par le Secrétaire général et la société civile.

43. Plus récemment, le Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience, mis en place en réponse à la crise en République arabe syrienne, a réuni plus de 200 partenaires autour d'une stratégie de gestion coordonnée de la crise des réfugiés. Il associe des ressources dans le domaine humanitaire et en matière de développement et vise à appuyer l'exécution de plans d'intervention en Égypte, en Iraq, en Jordanie, au Liban et en Turquie, sous la direction des pays concernés. Codirigé par le PNUD et le HCR, le Plan régional prévoit des mesures qui visent à répondre aux besoins de protection et d'assistance des réfugiés vivant dans des camps, des efforts de développement fondés sur le renforcement de la résilience des communautés vulnérables ainsi que des activités

de renforcement des capacités des systèmes nationaux et infranationaux de prestation de services.

44. Le Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des personnes et la criminalité transnationale qui y est associée, autre initiative régionale lancée en 2002, a débouché sur une série de propositions visant à protéger les vies humaines en mer, à lutter contre le trafic de migrants et la traite de personnes, à remédier aux causes profondes de ces problèmes et à améliorer les moyens de subsistance des communautés vulnérables. De même, l'initiative de l'Union africaine sur la traite des êtres humains et le trafic de migrants dans la Corne de l'Afrique, aussi connue sous le nom de processus de Khartoum, lancée en 2014, a permis d'accomplir des progrès dans l'élaboration d'une stratégie commune pour lutter contre ces problèmes.

B. Remédier aux causes des migrations

45. La réalisation des objectifs et cibles du Programme de développement durable à l'horizon 2030 permettrait de limiter les migrations motivées par la recherche de meilleures conditions de vie, en ce qu'elle remédierait à certaines causes profondes des mouvements involontaires de réfugiés et de migrants. En outre, elle faciliterait l'adoption de politiques migratoires bien gérées et permettrait de faire baisser les coûts liés à la migration et d'accroître la contribution apportée par les réfugiés et les migrants aux pays aussi bien d'origine que de destination.

46. La nécessité d'agir rapidement pour réprimer les violations des droits de l'homme est au cœur de mon initiative « Les droits avant tout ». Le lien étroit existant entre la prévention et la protection est souligné au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, dans lequel l'Assemblée générale s'est engagée à aider les États à se doter des moyens de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate.

47. Dans le contexte du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, qui couvre la période allant de 2015 à 2030, les pays ont été invités à prendre des mesures visant à réduire les risques de catastrophe et les déplacements qui s'ensuivent (voir la résolution 69/283 de l'Assemblée générale). Lors de la vingt et unième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015, les Parties ont décidé de créer une équipe spéciale chargée de définir des démarches intégrées propres « à prévenir et réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face » (voir FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, décision 1/CP.21).

C. Initiatives liées aux migrations et aux déplacements

48. Dans le cadre d'autres initiatives nationales, les États mettent au point des outils pratiques pour mieux gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Le Forum mondial sur la migration et le développement est un mécanisme volontaire, informel et non contraignant, établi en 2007 et dirigé par des gouvernements, qui vise à améliorer la compréhension des relations entre migration et développement, à promouvoir la coopération dans ce domaine et à favoriser

l'adoption de mesures pratiques et orientées vers l'action. En 2015, les participants au Forum ont pour la première fois examiné des questions liées à la migration forcée.

49. Dans le cadre de l'Initiative Nansen, processus consultatif mené par des États de 2012 à 2015, plus d'une centaine de gouvernements ont affirmé qu'ils étaient favorables à une meilleure protection des personnes déplacées au-delà des frontières de leur propre pays à la suite de catastrophes liées aux changements climatiques, et 53 pays ont déclaré qu'ils avaient accueilli des migrants victimes de catastrophes ou qu'ils ne les avaient pas refoulés¹⁶. Les pays participant à l'initiative « Migrants dans des pays en crise », lancée en 2014 sous la direction des Philippines et des États-Unis avec l'appui de l'OIM, qui en assure le secrétariat, sont en train d'élaborer des lignes directrices relatives à la protection des migrants se trouvant dans des pays en conflit ou touchés par une catastrophe naturelle et à l'assistance à leur apporter¹⁷. Le réseau Solutions Alliance, qui réunit des gouvernements et d'autres parties prenantes pour trouver des solutions, reconnaît expressément que les déplacements forcés sont un problème aussi bien d'ordre humanitaire que de développement.

50. Toutes ces initiatives sont autant de preuves que de nombreux acteurs, dans des situations et régions diverses, tentent de trouver des moyens d'intensifier la coopération internationale pour faire face aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Il existe déjà de nombreux acquis sur lesquels s'appuyer.

VI. Gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants : recommandations aux États Membres

51. La réunion plénière de haut niveau qui se tiendra le 19 septembre 2016 offrira aux dirigeants du monde entier une occasion unique de convenir d'une nouvelle approche concernant la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Les éléments nécessaires pour parvenir à une solution d'ensemble sont à portée de main. Les conventions, cadres et outils requis existent, même si certains doivent faire l'objet d'une adhésion plus large et si tous doivent être pleinement mis en œuvre. La présente section expose les données du problème et contient des recommandations concrètes visant à aider les États Membres à mieux faire face aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants, tandis que la section VII porte sur les engagements que les États Membres pourraient prendre au plus haut niveau le 19 septembre.

A. Maintenir la sécurité et la dignité lors des déplacements massifs de réfugiés et de migrants

S'attaquer aux causes profondes

52. L'élimination des causes des déplacements massifs de réfugiés et de migrants doit être au cœur de nos efforts. Tout être humain a le droit de rester là où il habite et la communauté internationale devrait faire tout ce qui est en son pouvoir pour que

¹⁶ Voir <https://www.nanseninitiative.org/>.

¹⁷ Voir <https://www.micicinitiative.iom.int>.

des personnes ne soient pas contraintes d'abandonner leur foyer ou leur communauté pour assurer leur sécurité ou leur survie. Pour que ces causes disparaissent, les engagements pris par les États Membres au fil des ans doivent être respectés. Dans la plupart des cas, les mesures à prendre pour s'attaquer aux causes de ces déplacements sont bien connues et de nouvelles listes de recommandations ne sont pas nécessaires. Ce qu'il faut, c'est mobiliser la volonté politique et les moyens requis pour mettre en œuvre les décisions que la communauté internationale a prises dans le cadre de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité et dans d'autres instances internationales. Plutôt que de « prévenir » les déplacements massifs de réfugiés et de migrants, il convient d'éliminer les causes qui obligent ceux-ci à abandonner leur foyer et leur cadre de vie.

Protéger les personnes lors des déplacements massifs de réfugiés et de migrants

53. Le principe fondamental est le suivant : les droits de l'homme de toute personne quittant son pays doivent être respectés, indépendamment du statut migratoire de la personne en question. La gestion des migrations et les actions visant à faire face aux déplacements de réfugiés doivent s'effectuer dans le strict respect du droit international des droits de l'homme, des réfugiés et du travail, ainsi que du droit international humanitaire.

54. Les personnes en transit – qu'il s'agisse de réfugiés, de demandeurs d'asile ou de migrants – ont droit à une protection. Le droit international impose de prêter assistance à « quiconque est trouvé en péril en mer¹⁸ ». Les États Membres sont également tenus de désorganiser les réseaux de trafic et de traite et d'arrêter et de poursuivre ceux qui profitent de ces crimes. Les politiques frontalières et maritimes, notamment les procédures de débarquement, doivent respecter les normes relatives aux droits de l'homme et l'impératif humanitaire qui est de « sauver des vies d'abord et de poser des questions ensuite ». J'invite les États Membres à examiner leur législation nationale et leurs réglementations pénales afin de vérifier qu'elles sont conformes aux normes internationales en matière de traite, de trafic, de sécurité maritime et de gestion des frontières.

55. Les États Membres doivent veiller à ce que leurs procédures frontalières protègent les droits de l'homme, respectent le droit international des réfugiés et tiennent compte des besoins particuliers des femmes, des enfants et des autres personnes particulièrement vulnérables. Les besoins immédiats de tous ceux qui ont encouru un danger physique ou psychologique durant leur voyage, par voie terrestre ou maritime, doivent être satisfaits et les personnes ayant des besoins particuliers doivent être orientées vers les services appropriés. S'agissant des enfants, leur intérêt supérieur devrait primer en toute circonstance. À cet égard, j'invite les États Membres à examiner leurs politiques de gestion des frontières à la lumière des Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales élaborés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)¹⁹, du Cadre opérationnel de l'OIM en cas de crise migratoire et

¹⁸ Voir l'article 98 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.

¹⁹ Voir HCDH, « Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales » (Genève, 2014). Ce document peut être consulté à l'adresse suivante :

du document du HCR intitulé « La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : un plan d'action en dix points ». J'appelle également les États Membres à ne pas suivre le mouvement grandissant de sécurisation et de fermeture des frontières et à offrir davantage de moyens d'assurer des migrations sécurisées, régulières et ordonnées.

56. Je suis préoccupé par la tendance croissante qui consiste à criminaliser les déplacements irréguliers. Le droit international des réfugiés prévoit expressément que le fait que des demandeurs d'asile aient recours à des moyens irréguliers pour pénétrer sur un territoire ne saurait être retenu contre eux. Quel que soit leur statut, tous les réfugiés et migrants ont droit à une procédure équitable pour déterminer leur statut juridique, leurs conditions d'entrée et leur droit de rester sur un territoire. De plus, les expulsions collectives ne sont en aucun cas autorisées. J'invite donc les États à envisager des méthodes autres que la détention pour contrôler l'immigration et à prendre l'engagement de ne jamais détenir des enfants à cette fin.

57. Les droits de l'homme s'appliquent à tous, mais des processus de sélection et d'orientation sont nécessaires pour distinguer ceux qui doivent être protégés au titre du droit international des réfugiés. Ces personnes doivent être orientées vers les autorités compétentes, comme il est expliqué en détail ci-après. Ceux qui ne répondent pas à la définition du réfugié peuvent avoir besoin d'autres formes de protection : ainsi, les enfants non accompagnés et les victimes de la traite ou de la violence sexiste devraient recevoir la protection et l'assistance nécessaires. Comme il est indiqué plus en détail dans la section VII, j'ai donc demandé aux États Membres de s'engager à élaborer des directives supplémentaires concernant la protection des migrants particulièrement vulnérables.

58. Plus précisément, j'invite tous les États Membres à mettre en place des politiques et services tenant compte du sexe et de l'âge afin de garantir les droits des enfants et de répondre à leurs besoins particuliers, de protéger l'unité familiale et de prévenir et réprimer les actes de violence sexiste. De même, j'appelle tous les États Membres à respecter les droits de tous les arrivants particulièrement vulnérables, notamment les personnes âgées ou handicapées, et à répondre à leurs besoins, quel que soit leur statut migratoire.

59. Les États Membres qui sont confrontés à l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés et de migrants sont en droit d'attendre un large appui de la communauté internationale, y compris une aide humanitaire accrue pour répondre aux besoins immédiats. Il faudra peut-être aussi prévoir du personnel supplémentaire pour participer au sauvetage, au triage et à l'accueil des nouveaux arrivants. En cas d'afflux massif de réfugiés et de migrants, j'invite les États Membres à se prêter mutuellement assistance dans le cadre d'une coopération bilatérale, régionale et internationale et en appliquant un plan d'action global pour les réfugiés, dont les contours sont précisés ci-après aux paragraphes 76 à 90.

Non-discrimination et intégration

60. La discrimination et la marginalisation caractérisant l'expérience de nombreux réfugiés et migrants de par le monde, il convient de s'attaquer d'urgence à ce problème.

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_FR.pdf

61. Le droit international interdit toute discrimination fondée sur la race, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Cette interdiction est bien connue et l'histoire nous a enseigné bien des leçons sur les conséquences destructrices de la haine. Or, nous vivons à une époque où un discours délétère, xénophobe et souvent raciste, s'impose de plus en plus dans de nombreuses régions du monde. Ce climat favorise la discrimination contre les réfugiés et les migrants dans différents domaines, par exemple l'éducation, l'emploi, la santé et le logement, et porte atteinte à leur dignité. Pour remédier à ce problème, j'ai décidé de lancer, sous la bannière de l'ONU, une campagne mondiale de lutte contre la xénophobie en insistant sur l'importance des contacts personnels et directs entre les communautés d'accueil et les réfugiés et migrants.

62. J'espère que cette campagne fera ressortir notre humanité commune et insistera sur le rôle positif des réfugiés et des migrants. J'espère aussi qu'elle bénéficiera du vaste appui des États Membres et d'un large éventail d'acteurs de la société civile dans tous les pays²⁰.

63. De nombreux réfugiés et migrants restent en marge des sociétés dans lesquelles ils vivent. Cette situation nie leur potentiel humain et est une source de difficultés économiques et de tensions sociales. Une meilleure approche consiste à intégrer les réfugiés et les migrants dans tous les domaines de la vie sociale, culturelle et économique, ce qui leur permet d'exprimer leur potentiel et d'apporter une contribution positive à l'économie et à la société des pays d'accueil et favorise aussi la cohésion sociale. L'intégration est bénéfique pour toutes les parties concernées - réfugiés et migrants, sociétés d'accueil et pays d'origine.

64. En droit international, la notion d'intégration existe. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés contient des dispositions concernant les droits économiques et sociaux des réfugiés. De plus, le droit international des droits de l'homme – qui est fondé sur la Déclaration universelle des droits de l'homme et développé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques – garantit à tous des droits fondamentaux et ne prévoit que très peu de restrictions pour les non-ressortissants. Ces droits s'appliquent aussi bien aux réfugiés qu'aux migrants.

65. Les politiques d'intégration visent à insérer les réfugiés et les migrants dans la société d'accueil. Pour ce faire, il faut les aider à apprendre rapidement la langue du pays, l'orientation culturelle jouant également un rôle important. Les pratiques optimales montrent que l'intégration s'effectue d'autant mieux qu'elle commence immédiatement. Pour s'intégrer, il faut pouvoir bénéficier de tous les types et de tous les niveaux d'enseignement et avoir accès à des soins et à un emploi à tous les niveaux de qualification. J'invite donc les États Membres à élaborer des politiques nationales d'intégration des réfugiés et migrants.

66. L'intégration n'est pas l'affaire des États agissant de manière isolée. Intégrer les réfugiés et les migrants suppose une ample participation d'un large éventail d'intervenants. Les organisations locales de la société civile, les groupes confessionnels, le secteur privé, les médias, les organismes nationaux de défense

²⁰ Voir, par exemple, les campagnes de l'OIM (<http://iamamigrant.org/fr>), du HCR (<https://twitter.com/hashtag/witrefugees>) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (<https://twitter.com/hashtag/actofhumanity>).

des droits de l'homme et les associations de réfugiés et de migrants devraient être encouragés à jouer un rôle plus actif et les États Membres devraient établir des partenariats avec ces divers intervenants. Vu l'importance de l'emploi et des moyens d'existence dans les politiques d'intégration, j'appelle les États Membres à se tenir prêts à aider les administrations, les organisations patronales et syndicales et d'autres acteurs du monde du travail à faire face aux répercussions considérables qu'ont les afflux massifs de réfugiés et de migrants sur le marché du travail.

67. Les politiques nationales d'intégration devraient également veiller à ce que les migrants et réfugiés soient pris en compte dans les stratégies de développement et plans d'adaptation nationaux, ainsi que dans les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Il convient d'assurer une cohérence entre les politiques migratoires et d'autres domaines, par exemple en ce qui concerne le recrutement et les envois de fonds, le perfectionnement et la reconnaissance des compétences, la dégradation de l'environnement et les changements climatiques, le développement agricole et rural et l'emploi des jeunes. La coopération entre les différents organismes internationaux de développement et d'aide humanitaire doit être renforcée afin que les États reçoivent l'appui dont ils ont besoin dans tous les domaines, y compris à l'échelle des administrations locales. Je suis déterminé à créer de telles synergies au sein du système des Nations Unies.

B. Meilleur partage des responsabilités et plan d'action global pour les réfugiés

68. En raison des nouveaux conflits et des conflits qui perdurent, le nombre de réfugiés dans le monde a atteint un niveau sans précédent. Il est urgent d'assurer un meilleur partage des responsabilités afin que leurs droits soient protégés et que les conséquences de leur fuite ne soient pas supportées de façon disproportionnée par certains États et régions situés à proximité de leur pays d'origine. Cet objectif constitue une priorité à l'échelon mondial. Une série d'engagements que les États Membres pourraient prendre au plus haut niveau pour protéger les droits des réfugiés tout en apportant un appui efficace et prévisible à ceux qui sont touchés par ces mouvements de population est présentée dans la section VII sous la forme d'un pacte mondial sur le partage des responsabilités concernant les réfugiés

69. La coopération entre les États Membres et le partage des responsabilités est au cœur du régime international de protection depuis sa mise en place au début du XX^e siècle. Le préambule de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés considère qu'« il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale ».

70. Ce principe de partage des responsabilités reste essentiel, car les problèmes liés aux réfugiés sont par nature transnationaux et ne peuvent être réglés par un seul État Membre. Ce principe a été réaffirmé dans des résolutions successives de l'Assemblée générale, la dernière en date étant la résolution 70/135, adoptée en décembre 2015. Le pacte mondial que je propose réaffirmera ce principe grâce à l'application des normes qui découlent de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967, des instruments régionaux relatifs aux réfugiés, du droit

international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Plus précisément, aux termes de ce pacte, les États Membres s'engageront à appuyer une action globale en faveur des réfugiés chaque fois qu'un déplacement massif susceptible de se prolonger se produira. Le pacte favorisera un partage équitable des responsabilités, fondé sur le droit international et les bonnes pratiques éprouvées, en prévoyant des contributions distinctes pour les différents États Membres et leurs partenaires internationaux et nationaux.

71. Pour aider les États Membres à respecter les engagements énoncés dans un pacte mondial sur le partage des responsabilités concernant les réfugiés, j'ai demandé au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, conformément à sa mission de « protection internationale [...] en ce qui concerne les réfugiés [...] et de recherche de solutions permanentes au problème des réfugiés²¹ », d'élaborer et de coordonner un plan d'action global pour les réfugiés en s'appuyant sur le droit international et les meilleures pratiques, en concertation avec tous les intervenants, y compris ceux qui participent à des opérations humanitaires plus vastes, dans des situations particulières donnant lieu à des déplacements massifs de réfugiés. Le plan d'action reposera sur les éléments fondamentaux présentés ci-après.

Éléments fondamentaux d'un plan d'action global pour les réfugiés

72. Les demandeurs d'asile doivent pouvoir pénétrer sur un territoire et engager des démarches ayant pour objet de déterminer leurs besoins en matière de protection internationale dans le cadre de procédures individuelles ou collectives équitables et efficaces. Ceux dont le besoin de protection internationale est reconnu devraient bénéficier d'un statut approprié et des droits correspondants, notamment d'une protection contre le refoulement et d'un traitement adéquat, mais aussi des droits prévus par le droit international des réfugiés et les instruments relatifs aux droits de l'homme.

73. Les pays d'accueil doivent pouvoir compter sur le soutien de la communauté internationale pour l'établissement de procédures d'accueil adéquates dans le cadre d'accords de coopération qui prévoient de leur fournir l'assistance et les compétences dont ils pourraient avoir besoin, notamment en matière de biométrie. Il incombe aux pays d'accueil de veiller à l'établissement de documents consignants l'enregistrement et le statut de la personne dans le pays et d'autres faits d'état civil importants (naissance, mariages, divorces et décès). Cette mesure permet de prévenir l'apatridie, d'offrir aux réfugiés la possibilité d'accéder à des services essentiels et de trouver plus facilement des solutions, telles que le retour dans le pays d'origine dans la sécurité et la dignité lorsque les conditions le permettent.

74. L'aide sera distribuée avec efficacité et efficience et rendra les réfugiés et les communautés d'accueil mieux à même de surmonter leurs difficultés. Dans la mesure du possible, cette aide devrait être fournie par les organismes nationaux chargés de fournir les services requis (par exemple dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, du logement, de l'énergie et de la protection sociale).

²¹ Voir le paragraphe 1 du Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et la résolution 58/153 de l'Assemblée générale, par laquelle cette dernière a levé la restriction touchant la durée du mandat du Haut-Commissariat. Voir aussi HCR, « Note on the mandate of the High Commissioner for Refugees and his office », octobre 2013. Cette note peut être consultée sur le site www.unhcr.org.

75. Il convient d'envisager des mécanismes prévoyant l'octroi d'une aide en espèces et des moyens innovants permettant d'assurer efficacement la fourniture de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement afin de répondre aux besoins essentiels des populations touchées, de renforcer leur résilience et de jeter les bases nécessaires à la stabilisation et au relèvement.

76. Les pays d'accueil ne peuvent répondre seuls aux besoins essentiels des réfugiés. Cette responsabilité devrait être partagée avec d'autres États Membres. Dès le début d'une situation d'urgence et dans l'attente de solutions durables, il convient d'investir dans les capacités des réfugiés, des administrations locales et des systèmes et réseaux de proximité, en particulier pour ce qui a trait à la protection des femmes et des enfants. Les donateurs et les organisations internationales doivent soutenir les partenaires locaux, les partenaires de la société civile et les organisations non gouvernementales afin qu'ils puissent jouer un rôle plus important lors des interventions humanitaires.

77. En cas de crise des réfugiés, les premiers intervenants sont souvent les membres des communautés d'accueil. De plus, la plupart des réfugiés n'étant pas hébergés dans des camps, il est indispensable de fournir un appui suffisant à ceux qui les accueillent afin d'assurer la cohésion sociale, ce qui favorise le respect du droit d'asile.

78. Il est impératif que les organismes à vocation humanitaire et ceux qui s'occupent du développement collaborent avec les pays d'accueil et définissent des objectifs communs à la réalisation desquels ils peuvent tous contribuer, notamment la réduction progressive de la dépendance à l'égard de l'aide humanitaire internationale au profit de solutions plus durables. L'action humanitaire internationale doit être rapide, dynamique et efficace. De plus, comme les déplacements de populations sont généralement des phénomènes de longue durée, les interventions pourront être maintenues plus durablement si elles s'appuient sur des dispositifs nationaux ou locaux et comportent un volet Développement, même dans les premières phases d'une situation d'urgence.

79. Les États qui n'accueillent pas de réfugiés, les donateurs multilatéraux et les partenaires du secteur privé doivent financer l'action humanitaire de manière prévisible, cohérente et suffisante pour répondre aux besoins les plus pressants mais aussi aux besoins à plus long terme des réfugiés et des communautés d'accueil. Il convient de trouver des formes nouvelles et novatrices de financement, comme je l'ai indiqué dans mon rapport pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire (A/70/709). Le coût économique et social de l'accueil de nombreux réfugiés doit être pris en compte dans les programmes de prêt, y compris ceux qui s'adressent aux pays à revenu intermédiaire, et des possibilités de financement du développement doivent être offertes et les investissements du secteur privé encouragés dans les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés. Le fait que la Banque mondiale et les banques multilatérales de développement fournissent un appui de plus en plus important aux États et aux populations locales touchés par un afflux de réfugiés ou de déplacés est encourageant.

80. Les réfugiés ont la volonté et les moyens de devenir autonomes là où ils ont trouvé refuge. Il y va de leur propre intérêt et de celui des communautés dans lesquelles ils vivent. Le fait d'aider les réfugiés et les communautés d'accueil à disposer de moyens d'existence suffisants et durables permet aux réfugiés de se

procurer des produits de première nécessité (aliments, eau, logement, vêtements etc.) et de contribuer au développement de l'économie locale.

81. Pour promouvoir l'autonomie des réfugiés, il faut reconnaître leur droit de séjour et prendre l'engagement d'élargir l'accès au travail légal lorsque cela est possible. Il convient d'intégrer les réfugiés, y compris les femmes et les jeunes, dans ces programmes pour faire en sorte que leur savoir-faire et leurs compétences contribuent à leur protection et à celle de leur voisinage.

82. Aucun enfant réfugié ne doit être laissé pour compte. L'accès à l'éducation constitue une protection fondamentale pour les enfants et les jeunes qui ont été contraints de quitter leur pays. L'enseignement primaire devrait être obligatoire et ouvert à tous les enfants réfugiés. Les possibilités d'apprentissage à tous les niveaux, notamment dans le secondaire et l'enseignement supérieur, devraient être élargies. L'éducation contribue à résoudre les problèmes en donnant aux enfants et aux jeunes les connaissances et compétences nécessaires pour reconstruire leur vie et leur environnement.

83. Le partage des responsabilités entre les États Membres consiste également à alléger la pression qui pèse sur les pays d'accueil en assouplissant suffisamment les conditions d'entrée des réfugiés dans d'autres pays pour répondre aux besoins annuels de réinstallation signalés par le HCR ou atteindre au moins 10 % de la population totale de réfugiés. Cet objectif peut être réalisé en augmentant le nombre de réinstallations, en mettant sur pied des programmes d'évacuation sanitaire, d'accueil pour raisons humanitaires d'évacuation temporaire de migration de travailleurs qualifiés, de mobilité de la main d'œuvre, d'éducation et de regroupement familial. Ces démarches constituent une solution viable pour éviter les déplacements dans des conditions irrégulières et souvent dangereuses.

84. La plupart des réfugiés souhaitent retourner chez eux. Lorsque, dans le pays d'origine, les conditions sont propices à un tel retour, un plan d'action global pour les réfugiés doit prévoir les moyens qui leur permettront de rentrer dans des conditions appropriées sur le plan de la sécurité physique, juridique et matérielle, conformément aux normes internationales et suivant les modalités nécessaires à leur réintégration. Les pays d'origine doivent aussi créer les conditions nécessaires à un retour durable en tenant compte des besoins de réintégration dans les plans de développement nationaux, en proclamant des amnisties, en offrant des garanties en matière de droits de l'homme et en prenant des mesures en vue de la restitution des biens.

85. Dans le cadre d'un programme de retour, les États Membres, les organismes des Nations Unies et les autres partenaires s'engagent à faciliter le rapatriement librement consenti, la réintégration et la réconciliation, notamment en favorisant l'équité entre les rapatriés, les déplacés et la population locale en matière d'accès aux services essentiels et de participation à la vie publique. Les pays d'origine doivent également bénéficier d'un soutien global, notamment grâce au financement des activités de reconstruction et de développement.

86. Lorsque les conditions ne sont pas propices au retour, les réfugiés doivent se voir accorder un statut dans leur pays d'accueil afin de pouvoir reconstruire leur vie et préparer leur avenir. Ces pays devraient aussi examiner où, quand et comment offrir aux réfugiés la possibilité d'être naturalisés.

C. Faciliter des migrations sûres, régulières et ordonnées

87. Actuellement, la plupart des migrations se déroulent en toute sécurité et en toute régularité. La majorité des quelque 250 millions de migrants dans le monde quittent leur pays d'origine, passent par des pays de transit et parviennent jusqu'à leur pays de destination sans encombre. Néanmoins, ce n'est pas le cas de tous les migrants, notamment dans les situations de déplacements massifs, souvent dangereux, qui font l'objet du présent rapport. Je demande à tous les États Membres de redoubler d'efforts pour faciliter les migrations en vue de l'élaboration d'un pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées.

88. Ce pacte repose sur le principe selon lequel tous les migrants, quel que soit leur statut migratoire, ont droit au respect, à la protection et à l'exercice effectif de leurs droits de l'homme, conformément aux instruments internationaux fondamentaux en la matière. Outre ceux évoqués à la section VII ci-après, plusieurs autres instruments juridiques internationaux accordent des protections spécifiques aux travailleurs migrants, tels que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, ainsi que les conventions applicables de l'Organisation internationale du Travail, notamment la Convention concernant les travailleurs migrants (n° 97), la Convention de 1975 sur les travailleurs migrants (n° 143) et la Convention concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (n° 189), qui vient d'être adoptée. De plus, les migrants jouissent de droits et bénéficient d'une protection au regard des différentes branches du droit international, y compris le droit des réfugiés, le droit du travail, le droit humanitaire, le droit maritime, le droit relatif à la criminalité transnationale, le droit relatif à la nationalité, le droit consulaire et le droit de la mer. Je demande à tous les États Membres de ratifier et d'appliquer effectivement les cadres normatifs existants, afin de veiller au respect des droits de l'homme des migrants, de faciliter des migrations sûres, régulières et ordonnées, de réduire le nombre de cas d'exploitation et de harcèlement associés à la migration et de resserrer la coopération sur le plan international en matière de migration.

89. Beaucoup de migrants, qui ne sont pourtant pas des réfugiés, sont vulnérables, que ce soit dans leur pays d'origine, le long des routes migratoires, à leur arrivée dans le pays de destination, ou lorsqu'ils retournent dans leur pays d'origine. Il convient de recenser leurs besoins et leurs vulnérabilités. Ces dernières, pour ceux en situation de crise, découlent du fait qu'ils sont à la fois invisibles en tant que non-nationaux et ont du mal à accéder à l'aide humanitaire. Dans le schéma actuel, on tient très peu compte du sort des migrants.

90. Les États Membres ont le devoir de protéger leurs nationaux à l'étranger. D'importants travaux ont été menés dans le cadre de l'initiative Migrants dans les pays en crise afin de définir les rôles et les responsabilités des pays d'origine dans la protection et l'aide qu'ils apportent à leurs nationaux à l'étranger et de définir, à cet égard, des pratiques prometteuses telles que le renforcement des capacités consulaires et le resserrage de la coopération consulaire bilatérale et régionale, en particulier dans les situations d'urgence.

91. Des directives ont été élaborées par des organisations et des organismes internationaux tels le Programme de l'OIT pour une migration équitable²², le Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre²³; le Cadre de gouvernance des migrations²⁴, le Cadre opérationnel en cas de crise migratoire et le Système international d'intégrité du recrutement²⁵ de l'OIM, qui contribuent notablement à consolider le cadre normatif international et à prendre en considération les besoins réels. Le HCDH dirige également pour l'heure l'action menée par le Groupe de travail sur les migrations, les droits de l'homme et la situation des femmes du Groupe mondial sur la migration, en vue d'élaborer des principes et des conseils pratiques relatifs à la protection des droits de l'homme des migrants dans des situations de vulnérabilité et de déplacements massifs²⁶. Je demande aux États Membres d'en tenir compte au cours de l'élaboration du pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées.

92. Le pouvoir discrétionnaire d'un État souverain de déterminer qui sont les non-nationaux qui peuvent entrer ou rester sur son territoire a pour corolaire le droit de renvoyer ceux qui ne sont pas autorisés à y séjourner. Le rapatriement est un élément important de l'intégrité des systèmes d'asile et de migration, et tous les gouvernements sont tenus d'accepter le retour de leurs ressortissants. Je demande aux États Membres de favoriser le rapatriement librement consenti plutôt que le retour forcé ou l'expulsion, afin de préserver la dignité des migrants et de réduire les coûts administratifs et les frais de procédure. Le rapatriement librement consenti est plus efficace lorsqu'il s'accompagne de mesures d'aide à la réintégration pour permettre aux migrants de reconstruire leur vie et de trouver des moyens de subsistance dans leur pays d'origine. Cette assistance devrait être fournie aux personnes rentrant seules, mais également aux populations lorsqu'il s'agit de retours à grande échelle. Tout type de retour, y compris lorsqu'il s'agit d'une expulsion, doit se faire dans le respect des normes internationales, du principe fondamental de non-refoulement, de l'intérêt supérieur de l'enfant et d'une procédure régulière.

93. Je salue les initiatives prises par les États Membres visant à reconnaître que certains migrants vulnérables, qui ne sont pas des réfugiés, doivent au moins bénéficier d'une protection à titre provisoire contre le refoulement. Plus de 20 États Membres ont élaboré des législations et politiques nationales visant à accorder une protection, provisoire ou autre, aux migrants, dans les cas où les pays d'origine subissent une catastrophe naturelle ou connaissent de graves troubles à l'ordre public. Il faut prendre en considération à la fois la sécurité et le bien-être des migrants et la capacité des pays d'origine d'accepter un nombre élevé de rapatriés,

²² OIT, *Programme de l'OIT pour une migration équitable* (Genève 2014), disponible à l'adresse suivante : <http://ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--fr/index.htm>

²³ OIT, *Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre : Principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits*, disponible à l'adresse suivante : http://ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178675/lang--fr/index.htm.

²⁴ OIM, Document C/106/40, disponible à l'adresse suivante : <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf>.

²⁵ Voir <http://iris.iom.int/about-iris>.

²⁶ Voir également les travaux du Groupe mondial sur la migration relatifs à l'intégration de la migration dans la planification du développement et ses deux bilans sur la migration en situation de crise (voir www.iom.int/stocktaking-exercise-crisis-related-migration) et la protection en mer (voir www.refworld.org/docid/570799034.html).

du fait des répercussions que pourraient avoir ces retours sur les services sociaux, les marchés du travail, la cohésion sociale et la stabilité.

94. Par ailleurs, plusieurs États Membres ont adopté des mesures visant à accorder une protection temporaire ou permanente aux victimes de la traite ou d'autres formes d'exploitation, mais il ne faudrait pas subordonner cette protection à une obligation pour les victimes de coopérer avec les forces de l'ordre. J'encourage les États Membres qui n'ont pas élaboré ce type de mesures à le faire. Des cadres de protection nationaux et régionaux pourraient être mis au point, y compris au moyen d'entités économiques régionales telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, de processus consultatifs régionaux sur la migration et d'instances interrégionales, afin de créer un environnement plus prévisible et plus sûr pour les migrants en difficulté. En outre, certains États Membres ont adopté des programmes en vue de la régularisation du statut des migrants, en particulier lorsqu'ils sont bien intégrés dans la vie économique et sociale des pays et communautés d'accueil.

95. Il faut tout particulièrement appuyer les administrations locales qui sont les premières à accueillir les migrants, à titre provisoire ou sur le plus long terme. Elles ont souvent des capacités limitées en matière d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants ou des migrants qui reviennent dans le pays. Comme elles jouent un rôle essentiel dans la cohésion de la société, elles doivent être associées aux mécanismes nationaux de planification²⁷.

96. Afin d'optimiser les bienfaits des migrations, nous devons analyser les tendances en la matière grâce à de solides bases de données factuelles. Je demande à tous les États Membres d'investir dans la collecte de données, ventilées par sexe et par âge, de recueillir des informations sur les mouvements migratoires réguliers ou irréguliers, sur la vulnérabilité des migrants et sur les conséquences économiques des migrations, et de les analyser pour planifier les migrations futures et favoriser l'intégration des migrants.

97. Si les instruments relatifs aux droits de l'homme et les autres normes juridiques réglementent le traitement des migrants, il faudrait élaborer davantage, à l'échelle régionale ou internationale, des cadres de coopération entre les États, qui demeurent fort limités. Si force est de reconnaître que les migrations sont intrinsèquement un problème planétaire, il faut impérativement renforcer les mécanismes de coopération entre les États pour faciliter des migrations sûres, régulières et ordonnées et réduire les conséquences de migrations chaotiques, dangereuses et irrégulières. C'est la raison pour laquelle je demande l'élaboration d'un nouveau pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées.

98. Afin de renforcer les capacités de l'ONU en matière d'assistance aux migrants et d'aider les gouvernements à faire face aux questions de migration pour encourager une plus grande cohésion entre celle-ci et les autres domaines d'action publique, il est temps de renforcer le rapport de droit entre l'ONU et l'Organisation internationale pour les migrations.

²⁷ Des pratiques prometteuses se font jour grâce à des dialogues officiels locaux tels que la Conférence sur les migrants et les villes de l'OIM, qui s'est tenue en 2015 (voir www.iom.int/fr/idmcmc_fr), le Forum mondial des maires sur la migration et le développement et le réseau de praticiens (voir www.unitar.org/dcp/human-mobility-programme/facilitating-policy-dialogue) et le réseau Cities of Migration (voir : <http://citiesofmigration.ca/?lang=fr/>).

VII. Engagements mondiaux face aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants

99. J'invite instamment les États Membres, qui participeront à la réunion plénière de haut niveau du 19 septembre, à saisir pleinement l'occasion qu'offrira cette réunion pour prendre, au plus haut niveau, de nouveaux engagements mondiaux face aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants, qui reposeront sur les trois piliers suivants :

A. Pilier 1 : Garantir la sécurité et la dignité des réfugiés et des migrants au cours des grands mouvements migratoires

100. J'exhorte les États Membres à :

a) Assurer la protection, la dignité et les droits de l'homme des réfugiés et des migrants, dans le respect des obligations juridiques que leur imposent les neuf instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme²⁸ et de toutes les dispositions applicables du droit international humanitaire, du droit international des réfugiés et du droit international du travail;

b) Appliquer intégralement le Programme de développement durable à l'horizon 2030, y compris les mesures de réduction de la pauvreté;

c) Mettre en œuvre d'urgence les mesures d'atténuation des risques relatifs aux catastrophes, telles qu'énoncées dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030);

d) Prendre les mesures nécessaires pour appliquer intégralement l'Accord de Paris, adopté en décembre 2015 par la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques;

e) Utiliser leurs ressources collectives pour prévenir les conflits armés et veiller à ce qu'ils soient réglés de manière rapide et durable, en tenant compte des recommandations correspondantes des trois examens indépendants effectués en 2015 sur la paix et la sécurité²⁹ et des mesures supplémentaires énoncées dans mon rapport pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire (A/70/709);

f) Prendre toutes les mesures possibles pour ratifier et surtout appliquer intégralement la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale

²⁸ Les neuf instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme sont les suivants : la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées; la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille; la Convention relative aux droits de l'enfant; la Convention relative aux droits des personnes handicapées; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

²⁹ Voir A/70/95-S/2015/446, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325* (New York, 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf> et A/69/968-S/2015/490.

organisée et les protocoles s'y rapportant et tout particulièrement le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer et le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ainsi que la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes³⁰;

g) Reconnaître que le principe de non-discrimination est une composante essentielle du droit international des droits de l'homme et que les politiques d'intégration des réfugiés et des migrants qui sont autorisés à demeurer dans un pays sont bénéfiques pour toutes les parties prenantes.

101. J'invite les États Membres à s'engager à :

- a) S'attaquer aux causes des déplacements massifs de réfugiés et de migrants;
 - i) Appliquer intégralement les obligations juridiques et les décisions collectives antérieures, telles qu'énoncées au paragraphe 100 ci-avant, afin de s'attaquer aux causes des déplacements massifs de réfugiés et de migrants;
 - ii) Intégrer les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays à la législation et aux politiques nationales et les appliquer intégralement pour protéger ceux qui ont été contraints à quitter leurs foyers, mais restent à l'intérieur des frontières nationales;
 - iii) Appuyer les mesures prises par les États Membres qui risquent de pâtir des effets négatifs des changements climatiques et, le cas échéant, planifier les migrations, y compris au moyen d'un plan de réinstallation, afin d'éviter et de réduire autant que faire se peut les déplacements forcés;
- b) Protéger les personnes au cours des migrations et aux frontières :
 - i) Travailler en collaboration avec les autres États Membres, les organismes régionaux et internationaux, y compris l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, afin d'intensifier les efforts en vue de poursuivre les passeurs criminels et les trafiquants et de garantir protection et assistance aux migrants et aux réfugiés qui en sont victimes de trafic de la traite;
 - ii) Examiner les politiques de gestion des frontières et de détention, pour faire respecter les droits de l'homme de toute personne arrivant aux frontières, conformément aux normes internationales; envisager des solutions de rechange à la détention des réfugiés et des migrants et s'assurer que, par principe, les enfants ne sont jamais détenus pour des raisons de contrôle d'immigration;
- c) Éviter la discrimination et encourager l'intégration :
 - i) Rejeter les discours politiques qui stigmatisent les réfugiés et les migrants, s'engager à tout mettre en œuvre pour lutter contre la xénophobie, notamment à donner l'exemple en ne tenant aucun propos xénophobe dans le débat public, et soutenir la campagne mondiale de lutte contre la xénophobie menée par le Secrétaire général;

³⁰ Voir [www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\[SAR\].aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-[SAR].aspx).

- ii) Élaborer des plans d'action globaux pour l'intégration des réfugiés et des migrants qui reçoivent l'autorisation de rester dans le pays afin d'encourager leur participation active à la société.

B. Pilier 2 : pacte mondial sur le partage des responsabilités concernant les réfugiés

102. J'invite les États Membres à adopter un pacte mondial sur le partage des responsabilités concernant les réfugiés, tel que décrit ci-après, en rappelant qu'il importe de :

a) Tenir compte du fait que les déplacements massifs de réfugiés, à la suite d'un conflit nouveau ou non réglé, ont des répercussions considérables sur les personnes et sur les États Membres, parfois durant des périodes prolongées, et qu'il importe d'appliquer intégralement les principes et les normes de la Convention relative au statut des réfugiés et du protocole de 1967 qui s'y rapporte, ainsi que les instruments régionaux relatifs aux réfugiés, de lever les réserves, d'obtenir l'adhésion aux instruments et de garantir le principe de non-refoulement et d'interdiction des expulsions collectives;

b) S'engager à mieux partager la responsabilité de l'accueil des réfugiés, et admettre que le partage des responsabilités est au cœur du régime de protection internationale décrit dans le préambule de la Convention relative au statut des réfugiés, réaffirmé dans les résolutions successives de l'Assemblée générale et les instruments régionaux relatifs aux réfugiés et appuyé par le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire;

c) Observer que les pays d'origine ont des responsabilités et des obligations claires vis-à-vis de leurs nationaux, inhérentes à leur souveraineté et ancrées dans le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, dont ils doivent s'acquitter;

d) Prendre des mesures immédiates pour veiller à un meilleur partage des responsabilités concernant les réfugiés afin que leurs droits soient protégés et que les conséquences de leur fuite ne soient pas supportées uniquement par certains États et certaines régions, du seul fait de leur proximité avec le pays d'origine des réfugiés;

e) Saluer les contributions très généreuses faites par les pays et les communautés qui accueillent des populations de réfugiés et la nécessité de soutenir davantage, le cas échéant, les communautés d'accueil, qui sont les premières à absorber l'impact de toute arrivée massive de réfugiés, et comprendre que pour appuyer les communautés d'accueil, il faut coordonner efficacement les mesures humanitaires et de développement afin de veiller à ce que les ressources consacrées au développement servent à satisfaire aux besoins des réfugiés et à ceux de la communauté d'accueil.

103. J'encourage les États Membres à appuyer pleinement et sans tarder le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés lorsqu'il demande la mise en œuvre d'un plan d'action global pour les réfugiés dans des situations de déplacements massifs, et à s'engager à prendre les mesures suivantes :

a) Participer à une action globale d'assistance aux réfugiés en collaboration avec toutes les parties prenantes, dans le cadre d'une démarche globale, avec l'ensemble de la communauté internationale, y compris l'ONU, les organisations internationales, les autorités locales et nationales, les partenaires de la société civile, les milieux universitaires, le secteur privé et les médias;

b) Définir, en temps opportun, les contributions des États Membres au plan d'action global pour les réfugiés; celles-ci peuvent prendre diverses formes, notamment un appui financier et en nature, une aide technique, la mise en place de mesures juridiques ou politiques, la mobilisation de personnel ou la mise à disposition de lieux de réinstallation. Les pays peuvent également envisager d'autres procédures d'admission des réfugiés et veiller à faire des contributions qui soient globalement proportionnées aux besoins des réfugiés, selon les capacités de chaque État Membre;

c) Mobiliser des ressources financières pour satisfaire aux besoins humanitaires recensés dans le cadre du plan d'action global pour les réfugiés et de la stratégie humanitaire plus large, le cas échéant, et accroître le financement du développement au début des déplacements, afin de répondre aux besoins des réfugiés et de renforcer les institutions, les services et les populations du pays qui les soutiennent;

d) Trouver des solutions pour les réfugiés, notamment :

i) Investir dans la réconciliation et la reconstruction afin que les réfugiés puissent rentrer chez eux de plein gré, en toute sécurité et dans la dignité;

ii) Mettre chaque année à la disposition d'au moins 10 % du nombre total de réfugiés des lieux de réinstallation ou d'autres procédures d'admission;

iii) Offrir des possibilités réelles de trouver des solutions locales;

e) Fournir un accès aux services de base et en particulier aux services de santé et d'éducation et offrir des moyens de subsistance aux réfugiés et aux membres de la communauté d'accueil.

104. Je recommande aux États Membres de demander au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés d'incorporer dans les rapports qu'il présente à l'Assemblée générale un examen de l'application du pacte mondial sur le partage des responsabilités concernant les réfugiés et notamment d'évaluer la meilleure façon de mettre en œuvre une démarche équitable du partage des responsabilités dans les différentes situations relatives aux réfugiés.

C. Pilier 3 : pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées

105. J'invite les États Membres à prendre les mesures suivantes en vue de l'élaboration d'un pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées :

a) Mener un processus dirigé par les États visant à élaborer un cadre global de coopération internationale sur la migration et la mobilité humaine, sous la forme d'un pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées, et organiser

une conférence intergouvernementale sur la migration internationale en 2018 en vue de l'adoption de ce pacte;

b) Veiller à ce que le pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées soit fondé sur la constatation selon laquelle tous les migrants, quel que soit leur statut, doivent se voir accorder la protection, le respect et la réalisation de leurs droits, comme prévu par les neuf instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme et les autres normes applicables, notamment toutes les conventions pertinentes de l'OIT, et envisager la ratification et la mise en œuvre effective de ces instruments;

c) S'assurer, au cours de l'élaboration du pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées, de renforcer les mécanismes de coopération bilatérale, régionale et internationale existants, afin de faciliter des migrations sûres, régulières et ordonnées, et de tenir compte des rôles et responsabilités des pays d'origine, de transit et de destination des migrants, et de ceux des organisations internationales, des autorités locales, des recruteurs et des employeurs du secteur privé, des syndicats, de la société civile, des migrants et des groupes de la diaspora. Ce processus devrait stimuler le dialogue régional et mondial et resserrer la coopération sur la migration, grâce au renforcement des bonnes pratiques et à la collaboration à l'œuvre dans les commissions régionales, les processus consultatifs régionaux sur la migration et les instances multilatérales et, en particulier, le Forum mondial sur la migration et le développement;

d) Réaffirmer l'intention de développer davantage de possibilités de migrations sûres, régulières et ordonnées, conformément à l'objectif 10.7 des objectifs de développement durable, y compris au moyen de la mobilité de la main-d'œuvre à tous les niveaux de qualifications pour répondre aux besoins du marché du travail, ainsi que par le regroupement familial et les migrations liées à l'éducation;

e) S'assurer que les possibilités de migration supposent un recrutement intègre des migrants, une réduction des coûts de la migration, une facilitation des transferts de salaire des travailleurs migrants et leur utilisation à des fins plus productives, un renforcement du transfert des compétences et des connaissances, une reconnaissance mutuelle des compétences et de la transférabilité des avantages acquis, tels qu'énoncés dans le Programme d'action d'Addis-Abeba. Les États Membres devraient lutter contre les pratiques d'exploitation et la demande de services découlant de l'exploitation d'autrui, conformément aux droits de l'homme, aux normes du travail et aux principes directeurs s'y rapportant. En développant ces perspectives de migration, il conviendra d'accorder une attention particulière aux États fragiles et aux pays et régions touchés par des crises, y compris après une catastrophe ou une situation de dégradation de l'environnement;

f) Veiller à n'exclure personne, dans le pacte mondial, et à tenir compte des vulnérabilités et des besoins particuliers des migrants, dans le contexte d'une action humanitaire coordonnée et de cadres de développement à tous les niveaux, en s'assurant que les droits des migrants sont respectés, que des ressources financières et humaines nécessaires pour appuyer les efforts d'assistance ont été mobilisées et que le financement du développement s'étendra à des mesures d'appui aux contributions des migrants dans les pays dans lesquels ils résident;

g) Souligner, dans le pacte mondial, la responsabilité des États de protéger et d'aider leurs citoyens à l'étranger, y compris de fournir les documents nécessaires à leur protection et de reconnaître leur droit de rentrer à nouveau sur le territoire, comme envisagé dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires, et d'établir des accords de coopération consulaire bilatéraux et régionaux, le cas échéant.

h) Souligner, dans le pacte mondial, que les refoulements de migrants qui ne peuvent pas séjourner dans le pays hôte car ils ne satisfont pas aux normes juridiques nationales ou internationales doivent être effectués dans la sécurité, la dignité et le respect des droits de l'homme et être fondés sur : i) la primauté des rapatriements librement consentis; ii) la coopération entre les États d'origine et les États d'accueil; et iii) le renforcement de l'accueil et de l'assistance à la réintégration des migrants refoulés.

106. Au-delà de l'action qu'ils consacreront à l'élaboration du pacte mondial, j'exhorte les États Membres à s'engager à :

a) Entamer un processus consultatif, mené par les États, afin d'améliorer la protection et l'assistance des migrants en situation de vulnérabilité, avec la participation d'experts et de représentants de la société civile, en s'inspirant des principes et conseils pratiques relatifs à la protection des droits de l'homme des migrants dans le cadre de déplacements massifs, actuellement élaborés par le Groupe mondial sur la migration.

b) Donner une suite favorable à l'intégration aux politiques et aux pratiques nationales des analyses de l'initiative Migrants dans les pays en crise, menée par les États, afin de protéger et d'assister les migrants qui se trouvent dans des pays touchés par des conflits ou des catastrophes naturelles, ou encore des réflexions de l'Initiative Nansen et de son programme de protection des personnes qui traversent les frontières internationales après des catastrophes naturelles ou à la suite des effets des changements climatiques.

c) Resserrer la collaboration entre l'ONU et l'Organisation internationale pour les migrations, y compris grâce à la consolidation du rapport de droit.