

Évaluation des initiatives menées par le HCR pour mettre fin à l'apatridie¹



Mai 2021

Contexte

Le mandat de lutte contre l'apatridie du HCR a évolué de manière significative depuis 1951, passant de la seule responsabilité à l'égard des réfugiés apatrides à l'identification et à la protection des non réfugiés en situation d'apatridie, ainsi qu'à la prévention et à la réduction des cas d'apatridie en elle-même. En 2014, le HCR a redoublé d'efforts dans le cadre de ce mandat et a élaboré le Plan d'action global visant à mettre fin à l'apatridie : 2014 - 2024 (PAG), comme cadre directeur pour sa Campagne visant à mettre fin à l'apatridie d'ici 2024.

La présente évaluation a été commandée par le service d'évaluation du HCR afin de fournir des éléments probants et des éclairages sur le travail d'aide du HCR aux États dans le but de mettre fin à l'apatridie. Elle a été programmée pour fournir des précisions sur les ajustements possibles pour les dernières années de mise en œuvre du PAG. L'évaluation a couvert la période de 2001 à 2020 en mettant particulièrement l'accent sur les actions et les activités de plaidoyer du HCR et de ses partenaires pour soutenir le PAG depuis 2014.

Un apatride est défini comme « une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » (art. 1 de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides). Les causes de l'apatridie comprennent la discrimination, les conflits ou lacunes des lois sur la nationalité, la succession d'États, les différends en matière de frontière ou de souveraineté, l'absence de documents (y compris d'enregistrement à la naissance) et les migrations forcées. Les apatrides ont souvent l'impossibilité d'exercer les droits socio-économiques et politiques fondamentaux accordés aux citoyens. L'apatridie touche des millions de personnes dans le monde, bien que le nombre exact de personnes apatrides soit inconnu. En 2019, le HCR a signalé que 4,2 millions de personnes en situation d'apatridie dans 76 États relevaient de sa compétence.² Entre 2010 et 2019, 754 500 personnes apatrides ont acquis une nationalité.³

L'évaluation s'est déroulée en cinq phases clés : la phase de démarrage, la phase de collecte de données à distance (enquête mondiale, entretiens avec des parties prenantes internes et externes, examen de la documentation), des « immersions » dans quatre opérations nationales (Côte d'Ivoire, Kenya, Philippines et Tadjikistan), trois études de cas régionales (Amériques, Europe et Moyen-Orient et Afrique du Nord) et des consultations avec les Groupes d'engagement régionaux en Afrique et en Asie et, enfin, une phase d'analyse, de validation et de rédaction de rapports. Le projet de rapport final a également été soumis à l'examen d'un Groupe de référence, composé des principales parties prenantes du HCR et des organismes partenaires clés.

1. Évaluation des initiatives menées par le HCR pour mettre fin à l'apatridie.

2. Rapport du HCR Global Trends Forced Displacement in 2019, page 68. Le nombre d'apatrides indiqué ici inclut les personnes de « nationalité indéterminée » dont la situation d'apatridie pourrait être confirmée si une détermination d'apatridie était effectuée.

3. Voir le rapport de l'HCR (2020) Refugee Global Trend. <https://www.unhcr.org/en-ie/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>

Principaux résultats - conclusions

Le HCR et ses partenaires ont eu un impact bénéfique sur la vie de beaucoup de personnes apatrides ou menacées d'apatridie, comme en témoigne le nombre de personnes ayant acquis une nationalité, les récits sur l'intérêt d'acquérir une citoyenneté et les nombreuses bonnes initiatives novatrices visant à prévenir et à résoudre les problèmes d'apatridie. En unissant leurs efforts, le HCR et ses partenaires ont réussi à sensibiliser le public sur la question de l'apatridie et ont fait naître la volonté politique et les capacités indispensables pour prévenir et résoudre les problèmes d'apatridie. Depuis 2001, l'apatridie fait l'objet d'un dialogue croissant et la volonté politique d'agir s'est renforcée. Des succès remarquables ont été remportés dans certains pays et régions, ainsi qu'à l'échelle mondiale.

Le PAG s'est révélé être un cadre utile pour guider les États, le HCR et les autres partenaires, et son champ d'application large permet de l'appliquer dans différents contextes. Les événements diplomatiques mondiaux, tels que l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel de 2011 et le Segment de haut niveau sur l'apatridie 2019 ont constitué des sources d'inspiration et de promesses d'actions futures. Au sein du HCR, en l'absence d'une solide théorie du changement pour mettre fin à l'apatridie, le Plan de mise en œuvre de la stratégie globale a servi de base pour établir l'orientation de l'organisation.

En dépit des résultats obtenus, les ambitions de la campagne et les objectifs fixés au sein du PAG se sont révélés très ambitieux et ils ne seront probablement pas atteints d'ici 2024. Les défis de l'apatridie se maintiendront au-delà de la durée de la Campagne. Les progrès les plus significatifs en matière d'octroi de la nationalité, d'intégration et d'institutionnalisation des actions visant à mettre fin à l'apatridie ont été observés durant la période précédant le lancement de la Campagne. Depuis, les outils et ressources d'aide aux activités d'aménagement en lien avec l'apatridie ont continué de croître et de s'améliorer, tandis que les ressources globales n'ont pas augmenté. L'expérience a prouvé que l'élimination de l'apatridie est un processus complexe et de longue haleine, fortement lié à la volonté politique et susceptible de subir des revers, comme d'autres crises à l'image de celle de la COVID-19, qui peuvent détourner l'attention et ralentir ou annihiler les progrès.

L'invisibilité des personnes apatrides ou menacées d'apatridie dans de nombreuses régions a entravé les progrès. Le manque de données fiables sur les personnes apatrides et l'effet de l'apatridie sur leur vie ont rendu la communication et la rapidité d'intervention plus difficiles. Davantage de progrès ont été réalisés dans l'amélioration de la collecte de données sur l'apatridie dans les contextes où il existe déjà une volonté politique de lutte contre le problème et un certain degré de conscientisation du public. Cependant, c'est précisément dans les régions où l'apatridie est la moins renseignée et où la volonté politique de discuter et de s'attaquer à l'apatridie est la plus défaillante que les données sont les plus nécessaires afin de soutenir les efforts du HCR et de ses partenaires en matière de communication et de défense de la cause des apatrides. L'effort financé

par le JDC pour développer les recommandations internationales au sujet des statistiques sur l'apatridie (IROSS) offre une occasion formidable d'améliorer de manière systématique la qualité et la comparabilité des données nationales sur l'apatridie.

Le leadership interne sur l'apatridie s'est révélé déterminant pour les succès déjà enregistrés. Les Représentants des pays ont le rôle le plus important de tous : ils sont le visage du HCR auprès des gouvernements nationaux et des acteurs les plus influents qui décident de la priorité à donner au travail sur l'apatridie. Cependant, les ambitions de la campagne et le mandat clair de l'organisation sur l'apatridie n'ont pas été accompagnés des budgets adéquats au sein du HCR ni des efforts suffisants pour intégrer le thème de l'apatridie au sein du HCR de manière systématique. Le leadership sur la hiérarchisation de l'apatridie s'est révélé incohérent et une attention beaucoup plus grande a été accordée à d'autres priorités telles que le Pacte mondial sur les réfugiés. L'hésitation à défendre la cause des personnes apatrides dans certains contextes sensibles a mis en péril la crédibilité du HCR. Un état d'esprit d'urgence à court terme a encore relégué l'apatridie au bas de la liste des priorités dans une culture qui met l'accent sur l'effet rapide plutôt que sur le travail sur l'apatridie à long terme et sur ses résultats durables. Dans l'ensemble, la culture institutionnelle du HCR n'a pas évolué comme il se doit afin de répondre aux besoins et aux défis posés par les objectifs de la Campagne et du mandat de l'organisation envers l'apatridie.

Les investissements financiers du HCR dans le domaine de l'apatridie ont été essentiels aux progrès réalisés jusqu'à présent, offrant à l'organisation et à ses partenaires des possibilités de prévenir l'apatridie et d'y mettre fin. Toutefois, dans les efforts qu'il a consenti à la mobilisation des ressources, le HCR n'a pas donné la priorité suffisante à l'apatridie. Un financement (et une collecte de fonds) supplémentaire, soutenu et soigneusement hiérarchisé, est nécessaire, en particulier pour les pays et régions dont les progrès ont été lents, et pour les actions des PAG qui ont été relativement négligées.

Investir dans la main d'œuvre du HCR est primordial, car le travail sur l'apatridie repose avant tout sur le personnel compétent et qualifié. Le personnel spécialisé est un facteur de réussite essentiel dans un certain nombre d'opérations. Inversement, lorsque le personnel vient à manquer et/ou la confiance nécessaire pour défendre le sujet fait défaut, l'apatridie est souvent l'un des premiers domaines qui perd son statut prioritaire. Les opérations clés ont besoin de davantage de personnel dédié à l'apatridie et de capacités de communication, y compris des renforts temporaires, et toutes les fonctions du personnel du HCR nécessitent une responsabilité accrue dans ce domaine. Cela demande un effort plus important et plus ciblé visant au renforcement des connaissances et des compétences à tous les niveaux, qui permettrait au HCR de multiplier ses actions en faveur de la lutte contre l'apatridie avec les ressources limitées à sa disposition.

Les changements constants au sein du HCR, telles que la décentralisation, mais aussi la planification et la budgétisation pluriannuelles, représentent aussi bien des

Mandats	Principales réalisations liées au plaidoyer, au soutien technique et à l'assistance du HCR
Prévention	<input type="checkbox"/> Amélioration des taux d'enregistrement des naissances, des procédures, de la loi (Moyen-Orient et Afrique du Nord, Kenya, Albanie) <input type="checkbox"/> Accès facilité à l'identification et à la documentation pour les réfugiés (Moyen-Orient et Afrique du Nord) <input type="checkbox"/> Réforme juridique visant à créer des garanties contre l'apatridie des enfants (Albanie)
Identification	<input type="checkbox"/> Cartographie et amélioration des données relatives aux personnes apatrides ou risquant l'apatridie (Albanie, Côte d'Ivoire, Kenya, Philippines, Tadjikistan) <input type="checkbox"/> Inclusion de l'apatridie dans le recensement national (Kenya, Tadjikistan)
Protection	<input type="checkbox"/> Procédures de détermination du statut d'apatridie (Côte d'Ivoire, Philippines, Ukraine) <input type="checkbox"/> Fourniture d'une assistance (via des partenaires) aux populations menacées d'apatridie pour leur fournir des documents d'état civil et des conseils juridiques (Albanie, Côte d'Ivoire, Kenya, Philippines, Tadjikistan, Ukraine, certains pays de la région Moyen-Orient - Afrique du Nord)
Résolution	<input type="checkbox"/> Enregistrement et octroi de la citoyenneté aux personnes apatrides in-situ (Kenya, Philippines, Tadjikistan) <input type="checkbox"/> Octroi de la citoyenneté aux personnes déplacées/migrants et à leurs enfants (Colombie) <input type="checkbox"/> Assistance juridique permettant de réduire les cas d'apatridie (Irak) <input type="checkbox"/> Nationalité pour les enfants trouvés (Côte d'Ivoire, Philippines (en attente), Espagne) <input type="checkbox"/> Nationalité par déclaration pour les personnes apatrides in-situ (Côte d'Ivoire)
Programmes transversaux	<input type="checkbox"/> Sensibilisation accrue du public et des points de contact (Kenya, Côte d'Ivoire, Tadjikistan) <input type="checkbox"/> Renforcement de la volonté politique parmi les dirigeants gouvernementaux / parlementaires (Albanie, Côte d'Ivoire, Kenya, Philippines, Ukraine) <input type="checkbox"/> Renforcement de la capacité du gouvernement et de la société civile à agir contre l'apatridie (Côte d'Ivoire, Kenya, Philippines, Tadjikistan) <input type="checkbox"/> Adhésion aux Conventions de 1954 et 1961 (Côte d'Ivoire, Philippines (1954, engagements en faveur du Segment de haut niveau sur l'apatridie pour 1961) <input type="checkbox"/> Plans d'action nationaux sur l'apatridie (Côte d'Ivoire, Kenya (projet), Philippines) <input type="checkbox"/> Comités de pilotage interministériels/interorganisations / groupe de travail national (Kenya, Rwanda, Philippines, Tadjikistan) <input type="checkbox"/> Engagements en faveur du Segment de haut niveau sur l'apatridie (Côte d'Ivoire, Kenya, Mauritanie, Philippines, Tadjikistan) <input type="checkbox"/> Encouragement de la collaboration entre le gouvernement, la société civile, les médias, les universitaires et les parties prenantes des Nations Unies (Côte d'Ivoire, Kenya, Philippines, Tadjikistan) <input type="checkbox"/> Renforcement de l'enregistrement des actes d'état civil et des documents d'état civil (Côte d'Ivoire)

Tableau 5 – Exemples de contributions et de réalisations du HCR tirés d'études de cas

opportunités que des défis pour le travail sur l'apatridie. Au fil des changements de responsabilités et d'autorités au sein de l'organisation et tandis que les méthodes de travail évoluent, les priorités institutionnelles doivent continuer à être données à l'apatridie. Une meilleure configuration et utilisation des systèmes d'établissement de rapports sur les résultats liés à l'apatridie aiderait le HCR à suivre ses propres performances pendant cette période de transition et permettrait une plus grande transparence et imputabilité.

Certains aspects de la culture institutionnelle du HCR, y compris la primauté perceptible du mandat envers les réfugiés, les craintes quant à une détérioration de l'accès et des relations dans les situations politiquement sensibles, et un état d'esprit d'urgence à court terme ont eu un impact négatif sur la capacité du HCR à répondre aux objectifs de la Campagne visant à mettre fin à l'apatridie dans certains contextes où celle-ci est un problème majeur.

Le HCR a particulièrement bien réussi à mettre en œuvre des initiatives traitant des causes juridiques et administratives de l'apatridie, ce qui reflète ses forces institutionnelles. Il existe cependant d'autres catalyseurs clés de l'apatridie, y compris des aspects politiques, sociaux et économiques, qui doivent être abordés plus consciencieusement et fermement. De même, les impacts socio-économiques plus larges de l'apatridie, tels que l'exclusion des écoles, de l'emploi légal et de la protection sociale, et les souffrances qu'ils engendrent, doivent être reconnus et traités de manière plus holistique.

Si le HCR a joué un rôle essentiel et central pour attirer l'attention sur la situation des personnes apatrides et défendre leur cause, le soutien public est apparu comme une lacune, surtout au niveau mondial. De plus, l'organisation n'a pas répondu à tous les catalyseurs et impacts de l'apatridie, et n'a pas à le faire. La collaboration a été essentielle aux progrès réalisés sur l'apatridie jusqu'à présent et le HCR a réussi à mobiliser

un grand nombre de parties prenantes à différents niveaux. Dans l'ensemble, cependant, le sentiment de responsabilité partagée n'est pas assez fort. Le HCR pourrait faire davantage pour rassembler divers acteurs internationaux, régionaux et nationaux et que tous se mobilisent en faveur du changement, y compris en valorisant les contributions des personnes apatrides directement. Le HCR devrait notamment s'employer davantage à maximiser le potentiel de collaboration du système des Nations Unies sur l'apatridie.

Les bases sont posées pour intensifier l'action du HCR et de ses partenaires en vue de réduire l'apatridie. Mais pour réussir et pour surmonter les défis restants, il faudra miser sur une approche spécifique, créative et durable. L'organisation doit trouver un moyen de collaborer entre les divisions pour faire évoluer son travail sur l'apatridie et donner au personnel de tout niveau les moyens d'y contribuer. De même, elle devra s'appuyer sur les mandats et les capacités de ses partenaires pour créer une coalition plus forte, tout en partageant la responsabilité consistant à prévenir et à mettre fin à l'apatridie. Cela tombe à un moment où les fonds et les effectifs sont restreints et que des choix difficiles sont déjà faits sur la manière de hiérarchiser les ressources limitées pour répondre aux besoins croissants. Des investissements continus seront toutefois nécessaires, ainsi qu'un examen attentif des engagements existants afin de maximiser leur potentiel et espérer une évolution positive. Le risque d'atteinte à la réputation du HCR en cas de non-respect de ses engagements et de son mandat sur l'apatridie est élevé. Les dernières années de la Campagne représentent pour le HCR et ses partenaires une occasion qu'ils ne peuvent se permettre de manquer: celle à la fois de demander des comptes aux parties prenantes vis-à-vis des engagements déjà pris et de donner une nouvelle impulsion en vue d'un effort collectif pour éviter et mettre fin à l'apatridie passé 2024.

Recommandations

Comme indiqué tout au long de cette évaluation, le HCR ne peut agir seul pour mettre fin à l'apatridie. Il peut toutefois y consacrer un regain d'énergie lié à une approche globale de la société pour encourager et mobiliser les personnes apatrides et les acteurs de tous les secteurs de la société, aux niveaux mondial, régional et national.

- 1 Renforcer le leadership global intégré et interdivisionnel du HCR durant les dernières années de la Campagne et améliorer la hiérarchisation des activités de lutte contre l'apatridie à tous les niveaux de l'organisation, avec des instructions claires du Haut-Commissaire à destination des directeurs régionaux pour donner une plus grande priorité à l'apatridie.
- 2 S'employer à développer les connaissances et compétences du personnel permanent et du personnel affilié du HCR sur l'apatridie, y compris renforcer celles des Représentants des pays ainsi que leur aisance à s'engager en faveur des thèmes de l'apatridie, et veiller à ce que des mécanismes de mobilisation rapide soient disponibles pour pallier temporairement aux insuffisances.
- 3 Renforcer la capacité organisationnelle et les outils de sensibilisation du public à l'apatridie, y compris en affectant du personnel spécialisé dans la communication au siège, au Bureau régional et dans les pays prioritaires. Donner la priorité aux activités de plaidoyer et à la sensibilisation du public dans les contextes opérationnels où cela pourrait avoir un effet sur les changements de politique et de pratique.
- 4 Pour les années restantes de la Campagne, le HCR devrait s'investir pour passer de partenariats bilatéraux fragmentés à la création d'une coalition multipartite durable avec appropriation et responsabilités partagées, dans le but de mettre fin à l'apatridie. Cette coalition pourrait être reproduite aux niveaux régional et national et faire progresser la lutte contre l'apatridie après 2024.
- 5 Évaluer la faisabilité des activités ciblées de mobilisation de ressources pour l'apatridie, tout en lui donnant la priorité dans les processus internes d'allocation des ressources, afin de garantir que ces dernières soient suffisantes pour mener à bien le travail sur l'apatridie. Établir conjointement des options permettant de financer le travail sur l'apatridie du HCR et de ses partenaires au sein de la coalition qui suivra la campagne.
- 6 Intégrer les considérations relatives au contexte de l'apatridie dans le nouveau processus de planification des opérations pluriannuelles et les outils d'analyse de la situation.
- 7 Intégrer les considérations relatives à l'apatridie dans des initiatives et mécanismes de développement et de droits humains plus larges afin de s'attaquer aux facteurs fondamentaux plus larges de discrimination et d'exclusion en matière d'apatridie et de renforcer les systèmes nationaux pour faciliter la collecte des données sur les personnes apatrides.