

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. restreinte
16 juin 2017
Français
Original : anglais et français

**Comité permanent
69^e réunion****Note sur la protection internationale***Résumé*

La présente note retrace les évolutions de juin 2016 à juin 2017 en matière de protection internationale, avec un accent particulier sur la mobilité humaine. Dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, adoptée en septembre 2016 par l'Assemblée générale, les États membres des Nations Unies ont reconnu la nécessité de la coopération internationale pour relever les défis liés aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Cela étant, la note examine la manière dont les réponses globales et concertées, basées sur le partage des responsabilités et le partenariat, peuvent permettre de résoudre le problème des déplacements forcés. Elle traite de la nécessité de mettre l'accent sur les solutions dès le déclenchement d'une crise de déplacement, en s'attaquant à ses causes profondes et à ses facteurs, et en gérant efficacement les mouvements mixtes. Elle examine également les besoins particuliers de protection des réfugiés, des déplacés internes, des apatrides et des personnes affectées par le changement climatique et les catastrophes.

Le présent document doit être lu en rapport avec les documents concernant l'apatridie, la réinstallation, les interventions en espèces, la coopération entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement, la protection communautaire et l'éducation, fournis pour la soixante-neuvième réunion du Comité permanent (voir <http://www.unhcr.org/fr/reunions-du-comite-permanent.html>). Sauf indication contraire, tous les documents cités dans la présente note sont disponibles à www.refworld.org.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-4	3
II. Coopération internationale dans le contexte de la mobilité humaine	5-8	3
III. S'attaquer aux causes profondes et aux facteurs des déplacements	9-16	5
A. Conflits armés et violences	9-10	5
B. Apatridie	11-14	5
C. Changement climatique et catastrophes	15-16	6
IV. Assurer l'accès à la protection.....	17-27	7
A. Gérer les mouvements mixtes dans le contexte de l'asile et de la migration..	17-21	7
B. Accès au territoire.....	22-24	8
C. Détermination du statut de réfugié.....	25-26	9
D. Alternatives à la détention	27	10
V. Apporter des réponses en matière de protection.....	28-50	10
A. Réception	28	10
B. Réponse d'urgence.....	29-31	10
C. Déplacement internes.....	32-34	11
D. Besoins spécifiques.....	35-42	12
E. Autonomie et inclusion.....	43-50	14
VI. Solutions.....	51-60	15
VII. Conclusion	61	18

I. Introduction

1. Au cours de l'année écoulée, le nombre de personnes déplacées de force de leurs maisons à cause des conflits et des persécutions est passé à 65,5 millions. Sur ce chiffre, 10,7 millions de personnes sont nouvellement déplacées. En raison de l'incapacité à régler les conflits, de plus en plus de personnes vivent en situation de déplacement prolongée, depuis des décennies pour certaines, ce qui exerce d'énormes pressions sur les communautés et les pays d'accueil. Paradoxalement, ce sont les régions en développement, et en particulier les pays les moins avancés, disposant de très peu de ressources pour faire face aux défis du déplacement, qui abritent le plus grand nombre de réfugiés.

2. Si les pays d'accueil ont généralement gardé leurs frontières ouvertes, faisant montre de générosité et d'un engagement remarquable pour les personnes ayant besoin de la protection internationale, leurs capacités ont été sollicitées à outrance. Après plusieurs années marquées par une augmentation constante du nombre de réfugiés et une succession de nouvelles crises, le soutien politique et populaire est soumis à des pressions. L'espace de protection s'est rétréci dans certains pays du monde, et de graves lacunes sont constatées dans les systèmes d'asile et d'accueil. Dans ce contexte, il faut une plus grande synergie pour soutenir les pays d'accueil afin qu'ils puissent apporter une réponse adéquate, et une solidarité internationale accrue et un plus grand partage des responsabilités sont indispensables. Tel est ce qui ressort de la Déclaration de New York, adoptée en septembre 2016 par les 193 États membres de l'Assemblée générale des Nations Unies pour gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants.

3. L'accroissement de la mobilité humaine de l'ère moderne, caractérisée par des mouvements complexes et irréguliers de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants, et le phénomène croissant du trafic et de la traite d'êtres humains sont considérés comme l'un plus grands défis rencontrés par les États et les sociétés dans leur ensemble. Toutefois, le fait d'insister sur le maintien de l'ordre, le contrôle aux frontières, les mesures visant à combattre la traite et le trafic d'êtres humains ainsi que sur les peines appliquées aux victimes ne freinera ni n'arrêtera ces mouvements. À moins que les États ne travaillent ensemble pour gérer les dimensions humanitaire et de protection des mouvements irréguliers, en s'attaquant aux causes profondes et aux facteurs des déplacements, en améliorant les conditions de protection aux endroits où les personnes concernées se trouvent et en mettant au point des moyens sûrs et plus ordonnés de trouver des solutions à long terme, les mouvements de populations au-delà des frontières se poursuivront. Si elle est bien gérée et accompagnée par un leadership ouvert et visionnaire, la mobilité humaine peut offrir des possibilités aux États, aux sociétés d'accueil et aux personnes concernées.

4. La présente note décrit les défis et les opportunités liées à la mobilité humaine et relève la valeur de la coopération internationale. Elle examine les temps forts de la Déclaration de New York et envisage l'élaboration en 2018 d'un Pacte mondial sur les réfugiés.

II. Coopération internationale dans le contexte de la mobilité humaine

5. Par la Déclaration de New York, les États ont unanimement réaffirmé les principes de la protection des réfugiés et rappelé les principaux instruments juridiques qui la sous-tendent. Reconnaissant le devoir partagé de diligence au plan mondial, cette Déclaration est l'expression d'une profonde solidarité, tant pour les personnes contraintes de fuir à travers les frontières que pour les pays qui les accueillent. Elle invite le HCR à mettre au point un Cadre d'action global pour les réfugiés en vue de répondre aux déplacements massifs de réfugiés et aux situations de réfugiés prolongées, ce qui constitue un changement de paradigme dans la manière dont la communauté internationale collaborera dans sa réponse. Reconnaissant que la plupart des pays accueillant d'importantes populations de réfugiés reçoivent trop peu d'appui et trop tard, le Cadre d'action global pour les réfugiés vise à mettre en œuvre des interventions multipartites pour gérer les situations d'une

manière holistique, de la phase d'accueil à la phase des solutions, et à s'attaquer aux causes profondes des déplacements. Par un partage plus équitable des responsabilités, il assure un plus grand appui, tant aux réfugiés qu'aux communautés d'accueil. Par ailleurs, il engage divers acteurs dont l'État et les autorités locales, des institutions financières, des acteurs du développement, la société civile, le secteur privé et les réfugiés eux-mêmes dans l'élaboration et l'adaptation de la réponse à chaque situation de réfugiés.

6. S'inspirant des pratiques antérieures, en particulier de la réponse à la situation des réfugiés syriens en Égypte, en Iraq, en Jordanie, au Liban et en Turquie, le HCR et ses partenaires suivent une approche globale permettant de satisfaire les besoins immédiats et à long terme des personnes déplacées de force et des communautés d'accueil. Pour atteindre cet objectif, le Cadre d'action global pour les réfugiés est actuellement appliqué au Costa Rica, à Djibouti, en Éthiopie, au Guatemala, au Honduras, au Mexique, en Somalie, en Ouganda, et en République-Unie de Tanzanie. À cet égard, le HCR travaille étroitement avec les gouvernements pour mobiliser les partenaires et renforcer l'appui aux réfugiés, en répondant mieux aux besoins de développement des communautés d'accueil et en élargissant les possibilités de solutions dans les pays tiers. En Ouganda, le Cadre d'action global pour les réfugiés vise à soutenir l'approche progressive du gouvernement pour les réfugiés par une aide ciblée au développement, l'amélioration des infrastructures, l'élargissement de l'accès aux services essentiels pour les communautés réfugiées et les communautés d'accueil. En mars 2017, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a tenu un sommet spécial sur la protection et les solutions durables pour les réfugiés somaliens, où elle a examiné l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés et adopté la Déclaration de Nairobi. Ce document, adopté unanimement par l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Soudan du Sud et le Soudan et contient les engagements détaillés, souscrits par les États membres de l'IGAD sur la protection et les solutions pour les réfugiés somaliens. Par ailleurs, il articule clairement l'appel à l'action de la communauté internationale en vue de manifester de la solidarité et un partage des responsabilités. Le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras et le Mexique s'inspirent des mécanismes existants de coopération régionale et sous-régionale pour gérer les mouvements mixtes en Amérique centrale et au Mexique.

7. Mettant en œuvre les partenariats prévus dans le Cadre d'action global pour les réfugiés, le HCR collabore étroitement avec la Banque mondiale. En 2016, il a contribué à l'élaboration du rapport de la Banque mondiale sur les déplacements forcés, qui insiste sur l'importance des partenariats complémentaires entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement. Par la suite, le Conseil des gouverneurs de la Banque a alloué 2 milliards de dollars E.-U. aux pays d'accueil des réfugiés pour les soutenir dans le cadre des financements de l'Association internationale pour le développement (AID) au titre de la période 2017-2019. Ces financements cibleront les pays les moins avancés. Ils visent à améliorer le bien-être des réfugiés et des populations locales. La Banque mondiale et le HCR effectuent en 2017 des missions conjointes dans les pays éligibles, dont plusieurs sont des pays pilotes du Cadre d'action global pour les réfugiés, en vue de préparer des interventions de programme. Ces missions coïncident avec l'adoption par le HCR d'une stratégie pluriannuelle et multipartite de planification dans un certain nombre de pays.

8. La Déclaration de New York engage les États à combattre la xénophobie, le racisme et la discrimination. Elle reconnaît que les mesures visant à améliorer l'inclusion peuvent permettre de réduire la marginalisation et la radicalisation. Elle encourage les politiques nationales soutenant l'intégration et l'inclusion, devant être menées en collaboration avec des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes intéressées. S'il existe beaucoup d'exemples positifs d'intégration et d'inclusion, des politiques de division et des rhétoriques nationalistes gagnent également du terrain et menacent de les remettre en cause. Les débats sur les arrivées irrégulières de réfugiés et de migrants, qui désignent facilement des boucs émissaires lors des moments incertains, trouvent des échos auprès des personnes gagnées par la peur de l'insécurité. Une approche engageant effectivement l'ensemble de la société est donc nécessaire pour endiguer la montée de la xénophobie et du populisme. Dans ce contexte, le HCR travaille à travers le monde en collaboration avec des partenaires au niveau local et national pour réduire l'intolérance envers les personnes en déplacement. À cet égard, on peut citer l'Initiative pour la diversité en Ukraine, l'Initiative « long

day of flight » en Autriche et l'Initiative « *we breathe inclusion* », mise en œuvre dans des établissements scolaires en Équateur. En Afrique du Sud, la plate-forme ouverte Xenowatch suit les menaces et attaques xénophobes, les cas urgents étant vérifiés et transmis au HCR pour action.

III. S'attaquer aux causes profondes et aux facteurs des déplacements

A. Conflits armés et violences

9. Les facteurs qui poussent les gens à fuir sont complexes et multidimensionnels. La persécution et l'oppression, associées à des systèmes juridiques inappropriés et à l'absence de l'état de droit sont souvent des signes précurseurs des conflits armés et des violences provoquant les déplacements. Le cycle de violence qui semble sans fin dans beaucoup de pays d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Amérique centrale a de graves effets sur des civils et des communautés entières, détruisant des infrastructures et le tissu social, perturbant les économies et provoquant des crises humanitaires. L'insécurité dans les pays comme l'Afghanistan, l'Iraq, le Soudan du Sud, la République arabe syrienne et le Yémen continue de provoquer des déplacements aussi bien à l'intérieur des frontières qu'au-delà. Au Nigéria, les enlèvements, les viols, les enrôlements forcés d'enfants et de jeunes, les attentats suicides et l'esclavage sexuel figurent parmi les facteurs violents de déplacement. Dans certaines régions de l'Amérique centrale, les violences perpétrées par des gangs sont devenues endémiques, avec des effets en particulier sur les enfants et les jeunes, qui les obligent à fuir ou à subir les conséquences atroces. Ayant reconnu que les conflits armés et les violences constituent de nos jours les principales causes des déplacements de réfugiés, le HCR a publié de nouvelles directives sur les principes juridiques applicables dans ces contextes pour la détermination du statut de réfugié¹.

10. La solution au problème de déplacement et sa prévention dépendent du succès des efforts tendant à faire face à ses causes profondes, notamment aux violations des droits humains qui ont lieu dans un climat d'impunité. Ces efforts consistent notamment à renforcer l'état de droit, promouvoir les systèmes de bonne gouvernance basés sur l'inclusion, assurer l'accès à la justice, soutenir les cadres législatifs appliqués de manière équitable et non arbitraire, mettre en place des institutions efficaces et responsables, et entreprendre la réforme du secteur de la sécurité. Le HCR collabore avec les États dans bon nombre de ces domaines. En République centrafricaine, par exemple, il a facilité l'inclusion des déplacés internes et des personnes retournées dans une évaluation faite par le ministère de la justice sur les priorités de la population dans les secteurs de la justice et de la sécurité. Au Myanmar, il a renforcé la capacité des organisations de la société civile à fournir aux déplacés internes et aux réfugiés rapatriés des conseils juridiques relatifs aux droits fonciers. La mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable, qui souligne l'importance de la justice, de l'égalité et de la non-discrimination, contribuera également à faire face aux causes profondes et aux facteurs des déplacements.

B. Apatridie

11. L'apatridie, qui entraîne la négation des droits, la marginalisation et la discrimination, peut à la fois être une cause profonde et une conséquence des déplacements. Cette réalité est reconnue dans la Déclaration de New York qui encourage les États à envisager des mesures pour réduire l'incidence de l'apatridie.

¹ <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58ac41d14>

12. Des progrès significatifs ont été accomplis dans ce sens par bon nombre d'États, notamment dans le cadre de la Campagne #J'appartiens du HCR visant à mettre fin à l'apatridie d'ici à 2024. En 2016, près de 60 800 apatrides ou personnes dont la nationalité n'était pas déterminée ont acquis une nationalité ou ont vu leur nationalité confirmée, notamment en Albanie, en Côte d'Ivoire, en Estonie, en Iraq, au Kazakhstan, au Kirghizistan, aux Philippines, dans la Fédération de Russie, en Suède, au Tadjikistan, en Thaïlande et au Turkménistan. En outre, un certain nombre d'États dans ces régions ont pris des mesures législatives pour réduire et prévenir l'apatridie, notamment en veillant à ce qu'aucun enfant ne naisse apatride, en éliminant la discrimination à l'égard des femmes dans les lois relatives à la nationalité et en facilitant la naturalisation des apatrides. L'adhésion en septembre 2016 de la Guinée-Bissau à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie a porté le nombre total des États parties à ces Conventions à 89 et 68 respectivement.

13. En plus de la prévention et de l'éradication de l'apatridie, le HCR et ses partenaires ont travaillé avec les États pour promouvoir l'enregistrement des actes et faits d'état civil et l'établissement de documents pour les apatrides. Afin d'améliorer la protection de cette catégorie de personnes, on doit continuer à accorder la priorité à la collecte et à l'analyse des données. À cet égard, le HCR a commandé des études dans un certain nombre de pays, dont la Côte d'Ivoire, la Serbie et la Suède permettant de mieux comprendre les causes de l'apatridie et les moyens d'y faire face.

14. Les partenaires du HCR, notamment les organismes des Nations Unies, les institutions financières et les organisations régionales, contribuent également à accélérer les progrès vers l'éradication de l'apatridie. L'Organisation travaille étroitement avec la Banque mondiale sur un nouvel ensemble de « principes d'identification », conçu pour soutenir la mise en œuvre de l'objectif 16.9 de développement durable qui lance un appel en faveur de l'identité juridique pour tous, y compris l'enregistrement des naissances d'ici à 2030. Dans le but de sensibiliser aux problèmes cachés d'apatridie chez l'enfant et de les résoudre, le HCR et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont lancé en décembre 2016 une coalition pour garantir le droit de chaque enfant à une nationalité². Les États engagés comme « amis de la Campagne #j'appartiens » ont soutenu plusieurs initiatives, notamment l'adoption à la session de juin 2016 du Conseil des droits de l'homme d'une résolution sur le droit à la nationalité. En mai 2017, les ministres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont validé un plan d'action régional pour mettre fin à l'apatridie en Gambie.

C. Changement climatique et catastrophes

15. Le changement climatique aggrave l'ampleur et la complexité des déplacements humains. Beaucoup de personnes quittent également leurs maisons à cause des risques à évolution lente comme l'érosion des côtes liée à la montée du niveau de la mer. Des crises humanitaires liées à la combinaison des conflits et des effets du changement climatique ont lieu dans un certain nombre de pays comme ceux du bassin du lac Tchad, le Nigéria, la Somalie, le Soudan du Sud et le Yémen, provoquant des déplacements internes et à travers les frontières. L'insécurité alimentaire et la famine sont aussi liées au changement climatique. Elles mettent à mal la capacité des États souffrant de la fragilité de leurs structures de gouvernance et des défaillances institutionnelles à satisfaire les besoins de leurs populations. Les conflits et les violences peuvent empêcher l'accès au plan physique et économique aux aliments, notamment par la perturbation des moyens d'existence et des marchés. Cela étant, les personnes déplacées par les effets combinés des conflits et du changement climatique ont souvent besoin de la protection internationale et peuvent être considérées comme des réfugiés.

² Voir [en anglais] <http://www.unhcr.org/ibelong/unicef-unhcr-coalition-child-right-nationality/>.

16. Conscient de la nécessité de répondre aux déplacements internes et transfrontaliers associés aux changements climatiques et aux catastrophes, le HCR fournit, si nécessaire et possible, la protection et l'assistance. Tel a été le cas en Équateur lors du tremblement de terre de 2016. Il dirige le groupe sectoriel sur la protection en Éthiopie dans le cadre de la réponse humanitaire à la sécheresse. En Somalie, où la sécheresse a provoqué depuis novembre 2016 le déplacement de plus de 135 000 personnes, il a renforcé son contrôle en matière de protection, et fourni des abris et de l'aide humanitaire aux déplacés internes dans les régions gravement touchées. En 2017, il s'est joint à l'Équipe spéciale sur le déplacement, créée dans le cadre de l'Accord de Paris, en vue d'élaborer des recommandations pour des approches intégrées permettant d'éviter, de minimiser et de résoudre le problème des déplacements liés aux effets néfastes du changement climatique. Le HCR est par ailleurs membre de la Plate-forme sur les déplacements liés aux catastrophes, créée en juillet 2016 pour mettre en œuvre l'Agenda de protection de l'initiative Nansen qui comble les lacunes en matière de protection suite aux déplacements transfrontaliers provoqués par les catastrophes.

IV. Assurer l'accès à la protection

A. Gérer les mouvements mixtes dans le contexte de l'asile et de la migration

17. Si la plupart des réfugiés dans le monde ont recherché la protection dans les pays voisins, bon nombre ont poursuivi leur route plus loin aux côtés des migrants. Les itinéraires empruntés comportent des dangers, notamment liés aux voyages à bord de bateaux impropres à la navigation et dans la canicule du désert. Les réfugiés et les migrants sont souvent séparés des membres de leur famille. Ils font face aux mêmes risques comme l'enlèvement, les périodes prolongées de détention dans de très mauvaises conditions, des violences physiques et sexuelles, la torture et l'extorsion que leur font subir les passeurs et les groupes criminels. Des flux mixtes ont eu lieu dans bon nombre de régions, notamment à travers la Méditerranée, de la région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique vers l'Afrique australe, et à travers la mer Rouge et le golfe d'Aden vers le Yémen. Lorsqu'on trouve des personnes en détresse en mer, la première priorité consiste à les sauver par le secours en temps voulu et le débarquement en toute sécurité, indépendamment du statut légal des personnes à bord. Au cours de ces dernières années, le HCR a intensifié ses activités de plaidoyer et de renforcement des capacités, en entrant en liaison avec les opérations de la force navale de l'Union européenne ATALANTA (EU NAVFOR) à l'intérieur et autour de la zone de la Somalie et de la Méditerranée. Il a assuré la formation des garde-côtes et des autorités en charge de l'immigration. Des postes de santé aux points de débarquement en Libye ont été multipliés pour assister de toute urgence les personnes secourues.

18. Pour aider les États et d'autres acteurs à gérer les mouvements mixtes, le HCR a mis à jour son Plan d'action en 10 points³ fournissant des outils et des orientations pratiques pour identifier et satisfaire les besoins des personnes en déplacement, exposées aux risques ou ayant des besoins spéciaux. Ce Plan d'action contient les meilleures pratiques de l'Europe, du Maroc, du Soudan et de la Thaïlande sur la satisfaction des besoins des victimes de la traite d'êtres humains ainsi que des orientations sur l'identification et la protection des victimes. Avec l'UNICEF, le Comité international de la Croix-Rouge (CIRC) et d'autres partenaires, le HCR a mis en place, pour les enfants réfugiés et migrants et leurs familles, des centres d'appui à la protection le long des itinéraires les plus fréquentés en Europe. Connus sous l'appellation « *blue dots* », ils fournissent l'accès à des espaces sûrs et adaptés pour les enfants, à des salles privées pour la prise en charge psychosociale, des conseils juridiques, des services permettant de restaurer les liens familiaux, ainsi qu'à un bureau d'information. Le HCR a apporté de l'appui aux organisations de la société civile en Bolivie (État

³ Voir [en anglais] <http://www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html>.

plurinational de), au Chili et au Pérou pour mener les activités de contrôle aux frontières, renforcer l'accès aux territoires et sensibiliser aux risques encourus par les réfugiés et les migrants. En début 2017, le HCR a lancé une nouvelle campagne pour sensibiliser aux dangers de la traversée du golfe d'Aden et de la mer Rouge, de l'Afrique au Yémen, en mettant l'accent sur les dangers et l'insécurité à l'arrivée. À la suite du Plan d'action du Brésil et dans le cadre de la Déclaration d'action de San José, les dispositifs d'accueil et de contrôle aux frontières ont été renforcés au Mexique et dans d'autres pays d'asile pour les personnes fuyant la violence et l'insécurité à El Salvador, au Guatemala et au Honduras.

19. En tant que membre du Groupe de coordination interinstitutions contre la traite de personnes, le HCR a contribué à la mise au point d'un ensemble d'outils de conception et d'évaluation des programmes de lutte contre ce fléau. En octobre 2016, il a élaboré un module sur la traite de personnes et le genre faisant partie des outils de formation à la prévention et à lutte contre les violences sexuelles et de genre.

20. L'Organisation collabore avec des partenaires sur la collecte des données sur les flux mixtes, fournit des orientations politiques ainsi que de l'appui dans le cadre des processus consultatifs intergouvernementaux, interinstitutions et régionaux, et veille à ce que les problèmes de protection soient résolus. En novembre 2016, les États de l'Asie du Sud-Est ont convenu de mettre en place un groupe de travail pour la planification et la préparation de la réponse aux déplacements massifs de migrants et de réfugiés à travers les frontières. Ce groupe de travail mènera ses activités dans le cadre du mécanisme consultatif du processus de Bali. Il soutiendra les États dans la mise au point des mécanismes d'alerte rapide et s'assurera de leur capacité à coordonner une réponse opérationnelle en cas d'afflux massif. Il encouragera également le partage des meilleures pratiques au plan national et régional, notamment des mesures visant à harmoniser la détection, la recherche et le sauvetage, le débarquement et la gestion des abris.

21. La Déclaration de New York prévoit que les parties prenantes ayant de l'expertise en matière de migration, notamment le HCR, contribuera à l'élaboration du Pacte mondial sur les migrations sûres, ordonnées et régulières et à la mise au point de principes non contraignants de traitement des migrants en situation de vulnérabilité. Le HCR soutient cette entreprise et travaille avec le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations internationales, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et d'autres partenaires, pour veiller à ce que les deux pactes soient complémentaires, même s'ils sont élaborés dans le cadre de processus distincts et indépendants.

B. Accès au territoire

22. Le HCR est conscient des préoccupations légitimes des États en matière de sécurité concernant la gestion de leurs frontières. La protection des réfugiés et la garantie de la sécurité sont des objectifs compatibles et même complémentaires. Les systèmes de gestion frontalière favorables à la protection et les mécanismes efficaces de filtrage et d'orientation permettent aux personnes se déplaçant dans des flux mixtes et ayant besoin de la protection internationale d'être détectées et orientées vers les services appropriés ; ils préservent en même temps la sécurité nationale. Le traitement ordonné des demandes d'asile, soit à titre individuel ou par des procédures de groupe, permet aux États d'être sûrs de l'identité de la personne qui se trouve sur leur territoire ; il permet en même temps de garantir les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile. Cela suppose un enregistrement rapide des nouvelles arrivées et des mécanismes appropriés de détermination du statut de réfugié.

23. D'autres améliorations visant à renforcer les contrôles frontaliers favorables à la protection ont eu lieu dans de nombreux États. Par exemple, les directives régionales sur les mécanismes d'identification et d'orientation des demandeurs d'asile et des réfugiés aux frontières en Asie centrale ont été conjointement élaborées par le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et le Turkménistan dans le cadre du processus d'Almaty. En Afrique du Nord et en Europe septentrionale, le HCR a

continué à travailler pour améliorer les systèmes d'entrée favorables à la protection par la formation des autorités impliquées dans le contrôle aux frontières et le renforcement de leurs capacités. Le HCR a maintenu ses efforts de plaidoyer pour veiller à ce que les normes de protection internationale soient prises en compte dans la politique de gestion des frontières de l'Union européenne, notamment le Forum consultatif de Frontex⁴ sur les droits fondamentaux. En 2016, il a publié un document sur une meilleure protection des réfugiés dans l'Union européenne et dans le monde, qui insiste sur la restauration de la confiance et de la solidarité entre les États membres par un système d'asile bien géré, des mécanismes de préparation et un plus grand accent sur l'intégration, ainsi que par l'engagement au-delà des frontières de l'Union européenne.

24. Si beaucoup de pays ont garanti l'accès à la protection en gardant leurs frontières ouvertes, surtout en Afrique, des approches restrictives à l'égard des mouvements transfrontaliers dans certaines régions ont entraîné le renvoi des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le HCR a continué d'observer des cas de renvoi en Europe centrale et dans les Balkans occidentaux ainsi que dans d'autres régions du monde, ce qui est contraire au principe de non-refoulement. De plus, l'application des lois et politiques nationales réprimant l'entrée irrégulière, comme observé dans certains pays, comporte pour les réfugiés le risque de n'avoir accès ni à des procédures équitables ni à la protection. Mettant en œuvre l'approche concertée, prévue dans le Cadre d'action global pour les réfugiés, le HCR déploiera plus d'efforts pour aider les États à garantir l'admission, conformément au droit international, et à mettre en place des conditions d'accueil appropriées, sûres et dignes.

C. Détermination du statut de réfugié

25. Le HCR continue à collaborer avec les États pour mettre en place et renforcer des systèmes nationaux de détermination du statut de réfugié et du statut d'apatride, et ce, dans un contexte où les États assument leurs responsabilités en matière de détermination du statut de réfugié, se démarquent des procédures du HCR, entreprennent des projets pour améliorer la prise de décisions en la matière et mettent au point des systèmes d'assurance qualité. En 2016, il a entrepris des projets d'assurance qualité avec bon nombre d'États, dont le Bénin et Trinidad et Tobago. L'initiative pour la qualité en Europe orientale a offert aux États comme l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine un forum régional pour parler des défis relatifs aux systèmes d'asile, faciliter les partenariats et renforcer les procédures. Les efforts déployés d'une manière soutenue par le Cameroun et le Kenya méritent d'être salués, tout comme l'engagement de la Thaïlande à établir un mécanisme de filtrage. En Turquie, le gouvernement et le HCR ont poursuivi le processus de transition, de la détermination du statut de réfugié par le HCR en vertu de son mandat pour les demandeurs d'asile non syriens, à un système dirigé par le gouvernement. Pour ce qui est de l'apatridie, le HCR a publié un document sur les bonnes pratiques d'établissement des procédures de détermination du statut d'apatride. En 2016, la Bulgarie et le Costa Rica ont adopté des procédures spéciales pour lutter contre l'apatridie.

26. En 2016, le HCR a enregistré 267 900 demandes d'asile individuelles. Beaucoup d'opérations ont introduit diverses modalités de traitement de cas, afin d'optimiser l'efficacité tout en préservant la qualité dans la prise de décisions. Toutefois, le nombre de cas en attente de demandes d'asile a continué d'augmenter, nécessitant une revue de la manière dont ils sont gérés selon la méthode d'examen de l'ensemble des systèmes. Dans un certain nombre de ses opérations de détermination du statut de réfugié en vertu de son mandat, le HCR accorde la priorité à l'utilisation stratégique de la détermination du statut de réfugié comme moyen de protection contribuant aussi à un meilleur accès aux droits, aux services et aux solutions.

⁴ Agence de surveillance des côtes et des frontières européennes

D. Alternatives à la détention

27. Malgré les progrès réalisés dans un certain nombre de pays, le HCR demeure profondément préoccupé par la détention accrue des demandeurs d'asile dans certains États. Il continue de plaider en faveur de l'utilisation d'alternatives à la détention de réfugiés et de demandeurs d'asile. Il a travaillé avec les États dans le cadre de sa stratégie globale Au-delà de la détention (2014-2019). En 2016, la stratégie intègre huit nouveaux pays cibles (Belgique, Botswana, Bulgarie, Tchéquie, Japon, Afrique du Sud, ex-République yougoslave de Macédoine et Zimbabwe), ce qui porte le total à 20. Selon le HCR, les enfants ne devraient pas être détenus pour des raisons liées à l'immigration, quel que soit leur statut juridique ou migratoire. Au contraire, des dispositifs appropriés de soins et des programmes communautaires doivent être mis en place pour recevoir, comme il se doit, les enfants et leurs familles. À cet égard, le HCR collabore au sujet d'une étude globale commandée par les Nations Unies sur les enfants privés de liberté. Il a par ailleurs lancé un projet en collaboration avec l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme afin de mettre en œuvre les programmes de renforcement des capacités et de suivi de la détention pour des motifs migratoires, avec un accent particulier sur les enfants, les familles et d'autres personnes exposées aux risques, placés en détention dans les Balkans, au Moyen-Orient, en Amérique du Nord et en Asie du Sud-Est.

V. Apporter des réponses en matière de protection

A. Réception

28. La création de conditions adéquates d'accueil s'est révélée difficile dans bon nombre de pays. Par exemple, le HCR a exhorté les pays d'accueil de réfugiés burundais, qui faisaient face à des arrivées massives, à mettre de toute urgence à disposition davantage de terres pour fournir des abris et éviter une grave détérioration de la situation. Sont louables l'accueil des réfugiés par l'Ouganda et les efforts exceptionnels que le pays déploie pour les loger dans les zones d'installation. Toutefois, les centres de transit et d'accueil commencent à être débordés en raison de l'ampleur des afflux du Soudan du Sud, avec une moyenne de plusieurs milliers d'arrivées par jour. En Grèce, le HCR et ses partenaires ont achevé de préparer les sites pour l'hiver, en remplaçant les tentes par des unités de logement préfabriquées et en assurant le chauffage. L'Organisation a procédé à une évaluation des normes d'accueil en Serbie et a contribué à réfectionner les centres d'accueil par un éclairage adéquat, la séparation par sexe des installations sanitaires, et des lieux sûrs de couchage accueillant un nombre croissant de femmes et d'enfants. Dans d'autres régions d'Europe, le HCR a aidé à obtenir des logements alternatifs dans des appartements loués, des hôtels, des familles d'accueil et dans des logements publics. Il continue à plaider pour le maintien des centres d'accueil existants et l'amélioration constante des conditions d'accueil, si nécessaire. Au Costa Rica, au Guatemala, au Honduras et au Mexique, de nouveaux abris et de nouveaux espaces sûrs ont été créés, avec des dispositifs pour les personnes ayant des besoins spécifiques.

B. Réponse d'urgence

29. La poursuite et l'aggravation du conflit en Iraq, au Nigéria, au Soudan du Sud et en République arabe syrienne continuent de provoquer des déplacements à l'intérieur et au-delà des frontières. Le HCR est profondément préoccupé par les violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans de nombreuses crises. Parmi les autres problèmes, il y a l'obstruction de l'accès de l'aide humanitaire et d'autres interventions vitales ainsi que l'absence d'un accès sûr et sans obstacle aux personnes relevant de la compétence du HCR, ce qui exacerbe les problèmes de protection. En République arabe syrienne, 4,72 millions de personnes ayant besoin d'assistance humanitaire se trouvent dans des zones assiégées et difficiles à atteindre. La sécurité des travailleurs humanitaires est également une source de préoccupation, comme le

montrent le bombardement de la zone d'installation de déplacés internes de Rann dans le Nord-Est du Nigéria, où six travailleurs humanitaires ont été tués, ainsi que l'enlèvement en novembre 2016 de trois fonctionnaires du HCR qui ont été libérés par la suite.

30. Un certain nombre de situations complexes exigent également un engagement significatif du HCR, notamment les mouvements mixtes en Libye et en Afrique du Nord, les mouvements en cours vers l'Europe, le Mali et l'Ukraine, ainsi que les défis de protection en Amérique centrale. En réponse à ceux-ci, le HCR a renforcé sa coopération avec les gouvernements dans la sous-région, y compris le Guatemala. Contrairement aux années antérieures où un nombre croissant de demandeurs d'asile a été enregistré surtout au Canada et aux États-Unis d'Amérique, l'augmentation relativement la plus importante en 2016 a été dans les pays voisins, en particulier le Costa Rica et le Mexique. L'insécurité alimentaire et le risque de famine, surtout dans l'Est et la Corne de l'Afrique exigent également beaucoup d'efforts en matière de secours. En 2016, environ 2,29 millions de réfugiés dans neuf pays ont connu une diminution de la ration alimentaire de plus de 50 %, dont 99 % en Afrique.

31. Le HCR a continué à travailler avec ses partenaires pour renforcer la réponse aux situations d'urgence, notamment par des accords de réponse d'urgence avec des organisations non gouvernementales et des groupes sectoriels mondiaux et nationaux pour les déplacés internes. Au cours de ces dernières années, il a considérablement investi avec ses partenaires pour améliorer la protection de l'enfant et renforcer les capacités pour la prévention et la lutte contre les violences sexuelles et de genre en situation d'urgence. En 2016, des experts ont été déployés dans 19 pays pour la protection de l'enfant et dans neuf pays pour la prévention et la lutte contre les violences sexuelles et de genre. Par ces déploiements, le HCR et ses partenaires ont pu augmenter de manière substantielle la mesure dans laquelle ces risques de protection et d'autres risques majeurs récurrents sont gérés tôt lors d'une situation d'urgence.

C. Déplacements internes

32. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est demeuré au-dessus de 40 millions. En Afghanistan, environ 660 500 personnes se sont nouvellement déplacées, et près d'un million de déplacés internes sont restés dans des situations prolongées. En Iraq, il y avait plus de 3 millions de déplacés internes, avec près de 370 000 personnes déplacées par les opérations à Mossoul. Le nombre estimé des déplacés internes en République arabe syrienne a atteint 6,3 millions de personnes. Dans d'autres pays, la poursuite et l'aggravation des conflits, quelques fois associées à des risques à évolution lente et à des catastrophes soudaines ont entraîné d'importants déplacements internes. Tel est particulièrement le cas en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Nigéria et au Soudan du Sud.

33. Dirigeant les groupes sectoriels nationaux pour la protection et les mécanismes apparentés dans 25 pays, le HCR coordonne et assure la protection des déplacés internes et d'autres populations affectées par les conflits et les violences. Au Nigéria, il a effectué avec ses partenaires en matière de protection des visites dans des centres de détention, s'est engagé dans le règlement des litiges et a fourni de l'aide juridique en faveur d'environ 1,73 millions de personnes dans le besoin. En Iraq et au Yémen, il a dirigé la fourniture d'abris d'urgence et des articles non alimentaires et a fourni de l'assistance juridique et de l'aide psychosociale aux personnes déplacées récemment par les hostilités. Au cours de la première moitié de 2017, il a fourni, grâce à des volontaires et à des centres communautaires, des services de protection à près d'un demi-million de personnes en République arabe syrienne. Par le suivi de la protection dans les situations de déplacement interne, il effectue une analyse à jour des besoins de protection et d'assistance, ce qui lui permet d'éclairer la prise de décisions au niveau interinstitutions et d'apporter une réponse immédiate, soit par ses propres programmes, soit en orientant les personnes concernées vers des partenaires ou vers des entités locales ou nationales compétentes.

34. Le HCR aide les États à élaborer des lois et politiques nationales sur le déplacement interne et à adapter les lois et politiques existantes aux normes internationales. En Ukraine, par exemple, il a, avec ses partenaires, plaidé avec succès pour l'accès des déplacés internes à l'aide juridique gratuite. Au Mali, un comité technique, soutenu par le HCR pour intégrer dans la législation nationale les obligations contenues dans la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), a été validé, ce qui a permis l'élaboration du premier projet de loi sur les déplacés internes. Ce comité est composé de membres du parlement et des représentants des principaux ministères, de la société civile et de la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel.

D. Besoins spécifiques

35. Est indispensable pour des résultats positifs en matière de protection, une approche communautaire qui assure une communication efficace avec les personnes relevant de la compétence du HCR, engage la communauté dans son ensemble et assure des interventions ciblées pour identifier et satisfaire les besoins spécifiques. Des mécanismes de rétroaction sont utilisés pour veiller à ce que les priorités et les points de vue des communautés directement concernées éclairent l'élaboration des plans et programmes, ce qui permet aux gens de prendre des décisions éclairées et d'avoir un meilleur accès à leurs droits. L'approche communautaire est sous-tendue par la politique du HCR en matière d'âge, de genre et de diversité.

36. À travers le monde, la protection des enfants et des jeunes est demeurée une priorité. Un grand nombre d'enfants continue d'arriver en Europe, 63 300 mineurs non accompagnés et séparés ayant été enregistrés en 2016 dans l'Union européenne. Dans plusieurs pays européens, le HCR a aidé les autorités à renforcer les systèmes de protection d'enfants non accompagnés et séparés, et a fourni avec des partenaires en Grèce et le long de la route des Balkans occidentaux de l'assistance directe, y compris la prise en charge psychosociale. Avec l'UNICEF et le Comité international de secours, il a fait des recommandations concrètes sur la manière de mieux opérationnaliser les normes de protection de l'enfant en Europe. En réponse à l'arrivée massive d'enfants non accompagnés d'El Salvador, du Honduras et du Guatemala dans les pays voisins et la région, le HCR a encouragé a mise en place de procédures garantissant l'intérêt supérieur de l'enfant et de réseaux pour des espaces sûrs. Au Moyen-Orient, l'Organisation internationale du travail (OIT), l'UNICEF et le HCR, en consultation avec les partenaires de « *No Lost Generation* », travaillent sur une stratégie régionale de lutte contre le travail de l'enfant chez les réfugiés dans le contexte de la crise syrienne.

37. En décembre 2016, le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection a porté sur le thème « Les enfants en déplacement ». Il a réaffirmé la nécessité de traiter les enfants avant tout comme tels, en tenant compte de leurs droits et besoins spécifiques, indépendamment de leur statut juridique. Parmi les recommandations adaptées, il y a les mesures urgentes pour mettre fin à la détention de migrants et à l'apatridie, enregistrer la naissance de tous les enfants et établir des documents pour eux, promouvoir le regroupement familial et les voies complémentaires de solutions pour les enfants et les jeunes et améliorer l'accès à l'éducation de qualité et aux possibilités d'apprentissage. Les autres recommandations comprennent le renforcement des systèmes nationaux inclusifs de protection de l'enfant, l'élargissement de la coopération régionale et transnationale pour la protection de l'enfant, le renforcement de la coopération internationale et le financement constant et pluriannuel pour les États et les ONG en vue de mieux protéger et servir les enfants en déplacement.

38. En novembre 2016, le HCR a publié son rapport final⁵ sur les Consultations mondiales pour les jeunes réfugiés ayant eu lieu d'octobre 2015 à juin 2016, près de 1 500 jeunes ayant participé à 65 consultations dans 23 pays. Par ces consultations, les jeunes impliqués ont identifié 10 principaux défis et sept principales mesures pour les relever. Celles-ci servent de cadre d'action pour les acteurs

⁵ Voir [en anglais] <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/57e1126e7/final-report.htm>

humanitaires, y compris le HCR. Les jeunes ont souligné en particulier qu'il fallait que leurs voix soient entendues. Si les enfants et les jeunes font preuve d'une résilience exceptionnelle en situation de déplacement, ils doivent bénéficier de tous les moyens possibles pour continuer de se développer. En réponse, le HCR assure un engagement significatif avec les jeunes, notamment par la consultation des groupes nationaux de jeunes créés pour les Consultations mondiales pour les jeunes réfugiés sur l'engagement souscrit dans le Pacte mondial pour les jeunes dans l'action humanitaire, adopté lors du Sommeil humanitaire mondial, et sur l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés.

39. Le HCR est resté engagé à renforcer la protection des femmes et des filles, notamment par la promotion de l'égalité entre les sexes. En 2016, il a finalisé une revue de l'égalité des sexes dans ses opérations, qui examine les défis et les bonnes pratiques permettant d'améliorer l'intégration pour l'égalité entre les sexes. L'assistance technique en la matière a été fournie aux opérations, notamment par l'évaluation globale des besoins au Rwanda.

40. La prévention et la lutte contre les violences sexuelles et de genre constituent également une priorité pour l'Organisation, y compris en situation de déplacement. Pendant leur fuite, que ce soit par voie terrestre ou maritime, les femmes et les enfants subissent souvent des sévices sexuels et des violences physiques et d'autres formes d'abus, notamment le viol, l'exploitation et l'enlèvement. La majorité de femmes et de filles arrivées par mer en Italie ont affirmé avoir subi des abus, surtout en passant par la Libye. Certaines femmes et filles ont affirmé avoir préparé leur voyage en prenant des contraceptifs pour empêcher la grossesse en cas de sévices, ce qui montre à quel point la situation est devenue dangereuse. Pendant la fuite, certaines femmes et certains enfants non accompagnés ont été contraints d'entretenir des rapports sexuels en échange de leur passage, en guise de paiement des frais de délivrance des documents de voyage, des frais d'alimentation, des produits d'hygiène et d'autres besoins, ou pour qu'on les laisse poursuivre leur déplacement. L'identification, l'orientation et la prise en charge des cas demeurent d'importants défis, et la coordination de la lutte contre les violences sexuelles et de genre le long des voies de transit et à travers les frontières continue d'être insuffisante. À cet égard, des liens plus solides sont nécessaires avec les systèmes nationaux et les organisations locales de la société civile.

41. Le HCR utilise des programmes de proximité pour identifier les personnes exposées aux risques de violences sexuelles et de genre, fournir des informations pertinentes, atténuer les risques et établir des liens avec les services existants. Il a continué à mettre en application les Directives pour l'intégration d'interventions ciblant la violence basée sur le genre dans l'action humanitaire du Comité permanent interinstitutions, qui aide les communautés affectées et les acteurs humanitaires à coordonner, planifier, appliquer, suivre et évaluer les mesures essentielles de prévention et d'atténuation des violences sexuelles et de genre. Le HCR a mené une étude sur les violences sexuelles commises sur les hommes et les garçons réfugiés lors du conflit syrien, pour mieux comprendre le problème et renforcer les interventions des acteurs humanitaires. En appui au Plan régional réfugiés et résilience 2016-2017 (3RP), la collecte et la gestion en sécurité des données sur les cas de violences sexuelles et de genre se sont améliorées, grâce à l'utilisation du système de gestion des informations relatives aux violences de genre.

42. Le HCR a renforcé son appui aux personnes ayant survécu aux violences sexuelles et de genre dans 25 situations de réfugiés et sept situations de déplacés internes à travers le monde, et a maintenu les niveaux d'appui dans 52 situations de réfugiés. Par exemple, grâce aux centres intégrés, gérés par le gouvernement et soutenus par le HCR au Rwanda, les survivants ont eu accès aux services globaux comme les soins de santé, la prise en charge psychosociale et les conseils juridiques. En République-Unie de Tanzanie, le HCR travaille avec le personnel médical pour améliorer les examens pour la santé et la protection aux points de passage frontalier, ce qui a permis l'identification en temps voulu des personnes ayant survécu aux violences sexuelles et de genre et leur orientation accélérée vers des services de santé et de prise en charge psychosociale. Toutefois, ce genre d'effort est beaucoup plus difficile pour les personnes en déplacement, étant donné qu'elles passent peu de temps dans les pays de transit. Le HCR sensibilise à la prévention et à la lutte contre les violences sexuelles et de genre par des initiatives éducatives, de plaidoyer et de formation, comme le

programme du Comité international de secours sur l'engagement des hommes dans des pratiques responsables permettant de créer un changement de comportement au sein des communautés affectées par des conflits. Ces initiatives ont également permis d'améliorer les rapports des survivants par des efforts communautaires dans plusieurs opérations. En Iraq, par exemple, le HCR et ses partenaires ont régulièrement organisé des sessions d'information et de sensibilisation ayant permis à près de 10 000 femmes, hommes et enfants de bénéficier de l'appui psychosocial et juridique.

E. Autonomie et inclusion

43. La plupart des réfugiés dans le monde sont incapables de gagner suffisamment de revenus pour satisfaire leurs besoins essentiels. Avec la pression de la demande sur le système humanitaire et l'aggravation du déficit entre les besoins humanitaires et les ressources disponibles, il est plus que jamais nécessaire de permettre aux réfugiés d'être productifs et autonomes. Ceux-ci peuvent ainsi mener légalement une vie productive et en paix aux côtés des communautés hôtes.

44. Grâce à sa politique sur les alternatives aux camps, le HCR mène des initiatives comme la facilitation des plans intégrés des zones d'installation au Tchad, au Malawi et au Rwanda. En fin 2016, environ 70 % des réfugiés dans ces pays vivaient hors des zones d'installation planifiées. Une approche de plan-cadre de zones d'installation de réfugiés est suivie au Tchad, au Kenya, au Malawi, au Mozambique et au Népal, pour voir dans quelle mesure le développement des infrastructures et la fourniture de services dans les zones d'installation de réfugiés, y compris par la coopération avec les acteurs du développement, peuvent mieux servir les intérêts et les besoins des réfugiés et des communautés d'accueil et permettre le développement d'une communauté durablement intégrée.

45. Les recherches menées par le HCR et ses partenaires ont montré que l'assistance en espèces, en particulier les subventions à buts multiples sans restriction, peut permettre aux réfugiés et aux déplacés internes d'éviter les stratégies néfastes et dangereuses d'adaptation comme les rapports sexuels consentis pour les besoins de survie et le travail de l'enfant. Les interventions en espèces permettent de faciliter l'accès aux services de santé, y compris aux soins maternels pour les femmes réfugiées enceintes. L'Organisation a continué à rationaliser les interventions en espèces dans ses opérations et à travailler avec des partenaires dans ce domaine, notamment le Programme alimentaire mondial (PAM) et les acteurs de la société civile. En 2016, elle a transféré plus de 688 millions de dollars E.-U. d'assistance en espèces aux personnes relevant de sa compétence. En Jordanie, une facilité commune de caisse permet aux différents organismes de procéder à des transferts monétaires grâce aux mêmes arrangements bancaires, ce qui permet de gagner en termes de coûts et de capacités. En Iraq, le HCR a piloté une solution monétaire mobile pour les réfugiés et les déplacés internes, assurant un octroi sûr et fiable des espèces, garanti par des mécanismes solides de contrôle et d'établissement de rapports.

46. Pour améliorer les moyens d'existence, le HCR collabore avec le secteur privé et les acteurs du développement pour intégrer ou renforcer le rôle des réfugiés dans la chaîne de valeur pouvant générer la croissance et l'emploi. Au Burkina Faso, au Tchad, en Éthiopie, au Kenya, au Rwanda et en Zambie, il a aidé des réfugiés artisans, éleveurs et agriculteurs à participer à l'économie de leurs communautés d'accueil. Dans bon nombre de pays, les réfugiés ont fait preuve de leur capacité à jouer efficacement le rôle d'entrepreneur, menant des activités commerciales et fournissant des services aux communautés d'accueil, lorsque les lois et politiques nationales, ainsi que les conditions économiques, le permettaient. En Équateur, par exemple, le HCR a mis au point avec l'Université catholique pontificale un modèle d'incubateur d'entreprises. L'initiative favorise les activités du secteur privé ayant une composante sociale par la promotion de petites entreprises qui créent des emplois et génèrent des revenus pour les réfugiés et les communautés locales.

47. Le HCR a appliqué l'approche graduelle pour des moyens d'existence durables au Burkina Faso, au Costa Rica, en Équateur, en Égypte, en Zambie et au Zimbabwe. Cette approche vise à sortir progressivement les gens de la pauvreté par des interventions structurées leur permettant de satisfaire

leurs besoins essentiels et d'acquérir les compétences, les ressources et les capacités nécessaires pour se donner des moyens d'existence durables. Le Costa Rica a intégré l'approche graduelle dans son plan national de développement, après l'avoir reconnue comme étant d'intérêt national.

48. Le HCR et l'OIT ont mis à jour leur mémorandum d'entente de 2016 visant à élargir la coopération pour promouvoir les possibilités d'emploi en faveur des réfugiés et d'autres personnes déplacées de force. Grâce à l'analyse des marchés et des chaînes de valeur au niveau des pays, ayant débuté par le Costa Rica, l'Égypte, le Mexique, le Pakistan, l'Afrique du Sud et la Zambie, l'OIT a apporté au HCR une aide décisive pour l'introduction de l'approche axée sur les données et orientée vers les marchés pour les moyens d'existence. Les principes directeurs intitulés « *Guiding principles on the access to labour markets of refugees and other displaced persons* » (Principes directeurs sur l'accès au marché du travail pour les réfugiés et d'autres personnes déplacées), soutenus par le Conseil d'administration de l'OIT, ont été adoptés en 2016. Ils montrent comment la communauté internationale peut soutenir les gouvernements des pays d'accueil, les employeurs et les travailleurs dans la mise en place d'un marché de travail capable d'absorber les réfugiés dès qu'ils arrivent. Le HCR, l'OIT et d'autres partenaires collaborent à la mise en œuvre des principes directeurs, avec pour objectif d'offrir aux réfugiés la possibilité de maintenir et de développer les compétences dont ils ont besoin pour reconstruire leurs vies et contribuer au développement de leurs communautés, à leur retour ou à leur lieu d'installation finale.

49. Dans bon nombre de pays, des progrès ont été réalisés pour intégrer progressivement les réfugiés dans les systèmes nationaux. Au Brésil, un nouveau projet de loi sur la migration traite de l'inclusion sociale et professionnelle, de l'accès aux soins de santé publique et aux œuvres sociales pour les étrangers, y compris les demandeurs d'asile et les réfugiés. En Équateur et au Mexique, les réfugiés et les demandeurs d'asile ont été inclus dans les politiques et programmes sociaux municipaux et nationaux. Bon nombre d'États fournissent l'accès à leurs systèmes nationaux d'assurance, les régimes couvrant les réfugiés au Bénin, au Burkina Faso, en Guinée, au Mali, au Sénégal et au Togo. En Égypte, le gouvernement a permis aux réfugiés enregistrés d'avoir accès aux services de soins de santé primaires au même titre que les citoyens égyptiens. Au Ghana, la gestion des centres de santé pour les réfugiés a été transférée du HCR aux autorités nationales, et les réfugiés sont désormais inclus dans le système national d'assurance maladie. L'inclusion des réfugiés dans les campagnes de vaccination a continué d'être un important domaine d'intérêt, par exemple, pour prévenir la méningite en Éthiopie et le choléra au Malawi.

50. Pour que la qualité de l'éducation soit durable, il est indispensable d'inclure les enfants et jeunes réfugiés dans les systèmes éducatifs nationaux. À cet effet, le HCR s'est engagé dans le plaidoyer. Il travaille étroitement avec le Partenariat mondial pour l'éducation en vue de soutenir l'inclusion des enfants réfugiés dans les plans et systèmes nationaux d'éducation. Ce travail a produit des résultats positifs, les réfugiés ayant eu accès en 2016 aux systèmes nationaux d'éducation dans 20 pays prioritaires sur 25. L'enseignement supérieur joue un rôle central dans la protection des jeunes réfugiés et leur préparation à aider leurs communautés pour des solutions. Afin d'améliorer l'accès à l'enseignement postsecondaire pour les jeunes réfugiés, le HCR a mis en œuvre en 2016 un programme de bourses dans 37 pays, permettant à plus de 4 300 étudiants de suivre des cours à l'université. L'initiative académique allemande pour les réfugiés Albert Einstein (DAFI) offre aux étudiants, non seulement de l'aide financière, mais également un appui supplémentaire, en fonction des besoins psychosociaux et de protection. Dans plus de 15 pays, notamment en Équateur, au Pakistan et en Afrique du Sud, les étudiants bénéficiant des bourses DAFI ont accès aux universités au même titre que les nationaux.

VI. Solutions

51. Une solution est réalisée lorsqu'on obtient un statut juridique durable assurant la protection nationale des droits civils, économiques, politiques et sociaux. Au cours de l'année écoulée, par exemple, la République-Unie de Tanzanie a délivré à 151 000 anciens réfugiés burundais des

certificats de nationalité, le traitement des dossiers étant en cours pour 50 000 autres personnes. En Bolivie (État plurinational de), en Équateur, en Italie et en Ukraine, l'accès à la naturalisation a été facilité pour les apatrides. En vue de trouver des solutions dès le début d'une crise, le HCR collabore avec les institutions nationales et les acteurs internationaux du développement, dans le pays d'accueil, pour qu'ils intègrent les réfugiés dans le plan national de développement pour tous les secteurs, comme prévu dans la Déclaration de York et le Cadre d'action global pour les réfugiés.

52. Le retour en sécurité dans le pays ou dans la région d'origine demeure la solution préférée de la plupart des déplacés. En 2016, le HCR a facilité le rapatriement volontaire dans environ 40 pays, y compris pour les réfugiés du Myanmar en Thaïlande ainsi que pour les réfugiés ivoiriens, rwandais et sri lankais. Dans certains pays, les problèmes de sécurité et de protection ont rendu les conditions peu propices pour le retour. Dans ces circonstances, le HCR a travaillé pour favoriser un climat sûr pour le retour, notamment en apportant son appui aux institutions étatiques et de la société civile chargées de garantir les droits des populations retournées. Par exemple, le travail est actuellement en cours en République centrafricaine pour soutenir le règlement pacifique des litiges fonciers, en facilitant les liens entre les systèmes traditionnels et les systèmes officiels de règlement des différends.

53. En 2016, il y a eu une nette augmentation du nombre d'Afghans rapatriés du Pakistan, dont 370 100 réfugiés enregistrés et 248 054⁶ personnes sans pièces. Les activités de suivi du HCR ont montré que divers facteurs influencent la décision de rentrer du Pakistan, notamment les contrôles stricts au poste frontalier de Torkham, le renforcement de la mise en œuvre du Plan d'action national de lutte contre le terrorisme au Pakistan et le plaidoyer de l'Afghanistan en faveur du retour. Pendant la même période, 2 290 réfugiés afghans enregistrés et 443 527⁷ Afghans sans pièces sont rentrés de la République islamique d'Iran. Compte tenu de la pression sur la capacité d'absorption de l'Afghanistan, le HCR continue de travailler étroitement avec les autorités et d'autres partenaires pour contribuer à améliorer les conditions en Afghanistan, conseiller et assister les réfugiés rapatriés et suivre les retours.

54. Dans un contexte complexe, marqué par des défis constants et de nouvelles opportunités, notamment à la suite de l'adoption par l'IGAD de la Déclaration de Nairobi, le HCR et les États ont déployé des efforts soutenus pour renforcer l'espace de protection en faveur des réfugiés somaliens dans la région. L'Organisation veille à ce que le retour en Somalie, qu'effectuent bon nombre de réfugiés, soit pleinement éclairé, volontaire et soutenu comme il se doit, et que ses conséquences soient suivies. Au vu de la sécheresse qui sévit actuellement en Somalie et qui aggrave la fragilité de certaines zones de retour, le HCR redouble d'efforts pour promouvoir, si possible, la durabilité de la réintégration. Il collabore avec les autorités, les communautés et les dirigeants locaux qui soutiennent directement la réintégration des réfugiés rapatriés et des déplacés internes. Il est membre de l'équipe des Nations Unies pour la Somalie et de l'Initiative pour des solutions durables. Soutenant le plan national de développement, il a nommé en septembre 2016 un Envoyé spécial pour la situation des réfugiés somaliens.

55. En 2016, la réinstallation a retenu l'attention de la communauté internationale. Dans la Déclaration de New York, les États se sont engagés à travailler pour l'augmentation des places pour la réinstallation en fonction des besoins annuels identifiés par le HCR. En 2016, un certain nombre d'États dotés de programmes existants ont augmenté le nombre de places offertes, et d'autres ont mis au point de nouveaux systèmes de réinstallation. Répondant à l'augmentation des possibilités, le HCR a intensifié en 2016 ses activités en matière de réinstallation, en présentant plus de 162 500 demandes, contre 134 000 l'année précédente. Il s'agit là du niveau le plus élevé depuis 20 ans. En 2016, plus de 125 600 réfugiés sont partis pour la réinstallation, notamment aux États-Unis d'Amérique (78 300), au Canada (21 800), en Australie (7 500) et au Royaume-Uni de

⁶ Voir [en anglais] http://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_afghanistan_-_return_of_undocumented_afghans_from_pakistan_and_iran_-_2016_overview.pdf

⁷ Ibid

Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (5 000). Les activités de réinstallation ont augmenté en Europe, avec environ 18 200 arrivées dans les États membres de l'Union européenne, ainsi qu'en Islande, au Liechtenstein, en Norvège et en Suisse. Le projet de cadre de réinstallation de l'Union européenne est une étape positive vers une approche commune pour une arrivée sûre et bien gérée des réfugiés, et une contribution plus solide et plus durable à la réinstallation dans le monde.

56. Le mécanisme pour les nouveaux pays de réinstallation, lancé en septembre 2016 au Sommet des dirigeants sur les réfugiés, est une importante plate-forme permettant de faciliter l'appui stratégique et le renforcement des capacités pour les nouveaux pays de réinstallation. Le HCR travaille avec les États et ses partenaires pour élargir l'engagement et l'appui pour la réinstallation en s'appuyant sur de nouvelles approches, notamment par les Consultations tripartites annuelles sur la réinstallation (ATCR) et l'Initiative mondiale de parrainage de réfugiés.

57. Si les possibilités de réinstallation ont augmenté en 2016, les quotas disponibles n'ont pas permis d'atteindre le chiffre de 1,2 million de réfugiés que le HCR considère comme ayant besoin d'être réinstallés. En 2016, seulement 14 % des personnes nécessiteuses ont été présentées aux États pour la réinstallation. La tenue des engagements souscrits dans la Déclaration de New York est indispensable pour veiller à ce que la réinstallation continue d'être un outil important de protection, et assurer un partage plus équitable des responsabilités pour la protection des réfugiés. En dépit de ces engagements, le HCR est préoccupé par le fait que le nombre de places disponibles pour la réinstallation diminuera en 2017. Dans ce contexte, il continuera à plaider pour plus de programmes davantage souples, solides et durables.

58. Le HCR continue à plaider pour l'élargissement des voies complémentaires de protection et de solutions, en collaboration avec les États et d'autres partenaires. Lorsque des solutions durables ne sont pas réalisables pour tous les membres d'une population de réfugiés, surtout dans les situations prolongées et de grande ampleur, les voies non classiques peuvent leur permettre d'avoir accès à la protection et aux solutions durables. Les voies complémentaires ne sont pas destinées à se substituer à la protection accordée dans le cadre du régime international de protection ; elles la complètent et sont l'expression d'une grande solidarité et d'un partage des responsabilités. Elles comprennent les possibilités de regroupement familial, les systèmes de mobilité de la main-d'œuvre et des programmes d'éducation.

59. Les possibilités de regroupement familial peuvent offrir aux familles ne remplissant pas les critères pour la réinstallation ou l'admission pour des motifs humanitaires des moyens sûrs de trouver des solutions sans entreprendre des voyages dangereux par voie terrestre ou maritime. En outre, le maintien de l'unité familiale dans les pays d'asile permet une meilleure intégration. Les politiques restrictives sur le regroupement familial et les obstacles pratiques à l'accès à cette possibilité doivent être gérés, par exemple, en simplifiant les procédures et en augmentant les critères d'éligibilité pour que des membres d'une famille puissent être admis dans des pays tiers. En plus de ses programmes de réinstallation et d'admission pour des motifs humanitaires, le gouvernement allemand finance un projet facilitant le regroupement familial des réfugiés syriens résidant au Liban et en Turquie, et ayant des membres de leur famille en Allemagne. Il lève les obstacles pratiques, administratifs et juridiques existants.

60. Bon nombres d'États ont manifesté leur volonté de renforcer et d'élargir les voies de solutions, en adaptant les moyens existants de mobilité pour les personnes ayant besoin de la protection internationale. En Jordanie et au Liban, une initiative de la société civile met au point un registre de talents pour faciliter, par des systèmes de mobilité de la main-d'œuvre, l'emploi des réfugiés dans des pays tiers, plus de 4 000 réfugiés ayant été enregistrés en décembre 2016. Cette initiative suscite l'engagement d'employeurs en Australie et au Canada de travailler, dans le cadre de leurs systèmes respectifs de migration de la main-d'œuvre qualifiée, pour recruter dans ce registre les réfugiés ayant les compétences requises. L'Argentine et le Brésil ont continué à délivrer des visas spéciaux pour les personnes affectées par le conflit syrien, leur permettant de voyager et de demander l'asile par la suite.

VII. Conclusion

61. La communauté internationale est face à une occasion cruciale. Ayant reconnu la nécessité impérieuse de répondre plus efficacement aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants, les Nations Unies et leurs États membres doivent traduire en actes les engagements souscrits dans la Déclaration de New York. Un leadership clairvoyant et des approches globales et concertées sont nécessaires pour relever les défis et saisir les opportunités liées à la mobilité humaine d'aujourd'hui. La protection internationale des réfugiés doit être assurée ainsi que le respect d'une manière générale des droits de l'homme pour toutes les personnes en déplacement. Le HCR s'est efforcé d'approfondir son travail, notamment en partenariat avec les États, d'autres organisations internationales et la société civile, afin d'assurer des réponses plus efficaces aux crises, de renforcer la protection internationale des personnes nécessiteuses et de mettre constamment l'accent sur les solutions pour les réfugiés, les déplacés internes et les apatrides. Tel est en substance le travail qu'effectue le HCR pour élaborer et mettre en œuvre, en consultation permanente avec les États et d'autres partenaires, le Cadre d'action global pour les réfugiés, afin de poser les bases du Pacte mondial sur les réfugiés devant être adopté en 2018.
