



Nations Unies

Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Partie II

**Examen stratégique effectué au titre de
la résolution [58/153](#) de l'Assemblée générale**

Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-dix-huitième session
Supplément n° 12



Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Partie II

**Examen stratégique effectué au titre de la résolution [58/153](#)
de l'Assemblée générale**



Nations Unies • New York, 2023

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

[22 août 2023]

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1
II. Une nouvelle décennie tourmentée	2
A. Accueil des personnes déplacées de force et des apatrides	4
B. État des lieux de la protection.....	6
C. Situations résolues au cours de la dernière décennie	7
III. Renforcer la protection et trouver des solutions par la solidarité internationale	8
A. Application du Pacte mondial sur les réfugiés.....	9
B. Action climatique.....	12
C. Partenariats	12
IV. Transformation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.....	14
V. Conclusion et perspectives d'avenir.....	16

I. Introduction

1. Lorsque le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a été créé en 1950 pour fournir une protection internationale aux réfugiés et leur apporter des solutions, on lui a octroyé un mandat de trois ans renouvelable¹. Conformément à la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de 1951), le Haut-Commissariat a été établi afin d'aider à résoudre la crise des réfugiés en Europe causée par la Seconde Guerre mondiale. Au cours des décennies qui ont suivi, de nouvelles crises sont survenues dans différentes parties du monde, nécessitant la poursuite des activités du HCR et élargissant au monde entier le mandat du Haut-Commissaire². Par la suite, l'Assemblée générale a décidé de confier au HCR, à compter du 1^{er} janvier 1975, un mandat particulier, celui d'identifier et de protéger les apatrides et de trouver des moyens de prévenir et de réduire l'apatridie³. Au fil des années, elle a aussi autorisé le Haut-Commissariat à intervenir dans certaines situations de déplacement interne, mission qu'elle a précisée dans une résolution de 1993⁴ et dans des résolutions ultérieures.

2. En 2003, dans le contexte de la poursuite des activités du Haut-Commissariat, un examen a été réalisé afin de veiller à ce que le HCR dispose des moyens « d'exécuter [son] mandat et de relever les défis de la modernité ». Se fondant sur les recommandations issues de l'examen, l'Assemblée générale a décidé d'arrêter d'étendre le mandat du HCR pour de courtes périodes et de le proroger « jusqu'à ce que le problème des réfugiés ait été résolu »⁵.

3. Le Haut-Commissaire rend compte directement à l'Assemblée générale par l'intermédiaire d'un rapport annuel. Toutefois, en 2003, consciente de l'intérêt d'examiner périodiquement et à plus long terme les tendances mondiales en matière de déplacements, l'Assemblée générale a décidé que « tous les dix ans, [...] le rapport [du Haut-Commissaire] comportera[ait] une étude approfondie de la situation globale des réfugiés et du rôle du Haut-Commissariat, établie en consultation avec le Secrétaire général et le Comité exécutif »⁶. Le premier examen de ce type a été élaboré en 2013 et publié en tant que partie II du rapport annuel du Haut-Commissaire à l'Assemblée générale⁷.

4. Ce deuxième examen décennal couvre la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2022, bien que, dans certains cas, des exemples pertinents issus du premier semestre de 2023 aient été inclus. Il vient s'ajouter aux rapports annuels soumis par le Haut-Commissaire pendant la période, qui décrivent plus en détail les tendances constatées en matière de protection et d'opérations et les interventions menées dans les différentes régions⁸. Ces rapports fournissent en outre de plus amples informations sur la transformation institutionnelle du HCR et les initiatives connexes, notamment en matière de responsabilité. Alors que les déplacements atteignent des niveaux sans précédent, cet examen décennal sera axé sur les difficultés associées aux déplacements forcés et à l'apatridie et sur les perspectives émergentes en la matière. L'augmentation du nombre de personnes déplacées met à rude épreuve les systèmes, les infrastructures et les populations des États d'accueil, qui font souvent eux aussi face à des problèmes de développement. L'examen portera également sur l'évolution, au cours de la décennie, de l'action de la communauté internationale dans le domaine, et mettra davantage l'accent sur le partage des charges et des responsabilités et sur la coopération internationale.

¹ Résolutions 319 (IV) et 428 (V) de l'Assemblée générale.

² Ainsi qu'il ressort du Protocole relatif au statut des réfugiés (Res/2198 (XXI)), de 1967, et d'instruments régionaux ultérieurs, notamment la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (art. VIII), de 1969, et de la déclaration de Carthagène, de 1984.

³ Résolution 3274 (XXIX) de l'Assemblée générale.

⁴ Résolution 48/116 de l'Assemblée générale.

⁵ Résolution 58/153 de l'Assemblée générale, par. 9.

⁶ Ibid., par. 10.

⁷ Examen stratégique effectué en vertu de la résolution 58/153 de l'Assemblée générale (A/68/12, partie II).

⁸ Les rapports annuels du Haut-Commissaire sont disponibles dans le Système de diffusion électronique des documents, sous les cotes suivantes : A/68/12, A/69/12, A/70/12, A/71/12, A/72/12, A/73/12, A/74/12, A/75/12, A/76/12 et A/77/12.

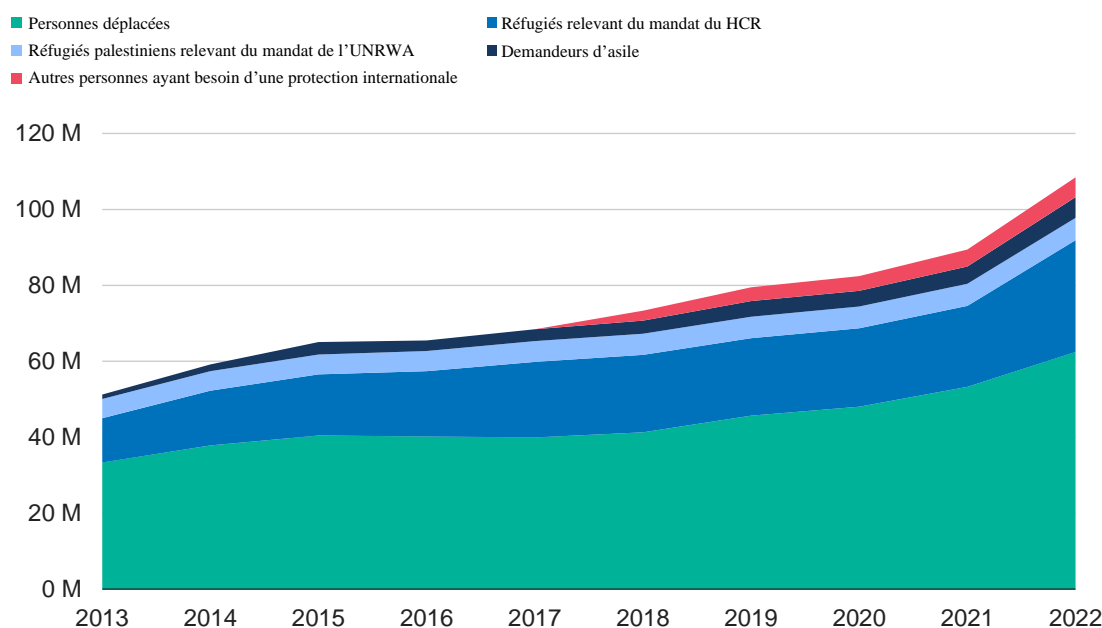
II. Une nouvelle décennie tourmentée

5. Ces dix dernières années, le nombre de personnes déplacées de force dans le monde a plus que doublé, avec de nouveaux déplacements sur tous les continents. Si les persécutions, les violations des droits de l'homme et les conflits sont souvent les causes immédiates des déplacements, les problèmes sous-jacents tels que les inégalités, la discrimination et l'exclusion, la pauvreté structurelle, l'absence d'état de droit et les effets des changements climatiques sur les populations et leurs moyens de subsistance perdurent largement et restent globalement sans réponse. Les divisions géopolitiques s'étant aggravées, il est plus difficile de mettre fin aux conflits, de trouver des solutions pacifiques et de créer les conditions d'un retour volontaire et durable, comme en témoignent les dissensions croissantes au sein du Conseil de sécurité, qui portent atteinte à sa capacité de prévenir et de résoudre les conflits.

6. Fin 2013, le nombre total de personnes qui avaient dû s'enfuir de chez elles s'élevait à 51,2 millions ; dix ans plus tard, il était passé à 108,4 millions⁹. En 2013, sur ces 51,2 millions de personnes, 12,9 millions étaient des réfugiés et des demandeurs d'asile, et 33,3 millions des déplacés. Dix ans plus tard, 40 millions de personnes avaient besoin d'une protection internationale ou demandaient l'asile, et 62,5 millions étaient déplacés à l'intérieur de leur pays en raison d'un conflit¹⁰. Les pays à revenu faible et intermédiaire ont continué d'assumer la majeure partie de l'accueil et de la protection des réfugiés. Le nombre de réfugiés dans ces pays a plus que doublé, passant de 10,1 millions en 2013 à 26,2 millions en 2022, pesant encore un peu plus sur des systèmes nationaux déjà en difficulté et des ressources déjà limitées.

Figure I

Nombre de personnes contraintes de fuir dans le monde (2013-2022)



7. Au cours de la dernière décennie, les situations de déplacement se sont prolongées¹¹. En 2013, 33 situations étaient considérées comme prolongées et concernaient près de 6,3 millions de personnes sur les 11,7 millions de réfugiés et de personnes se trouvant dans une situation apparentée (soit 54 %). En 2022, les situations prolongées étaient au nombre de 57 et concernaient 23,3 millions de personnes sur un total de 34,6 millions de réfugiés et de personnes ayant besoin d'une protection internationale (soit plus de 67 %). Cette augmentation est principalement imputable aux crises qui

⁹ Ces chiffres incluent les réfugiés palestiniens relevant du mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, soit 5 millions à la fin de 2013 et 5,9 millions à la fin de 2022.

¹⁰ Observatoire des situations de déplacement interne, Rapport mondial sur le déplacement interne 2023.

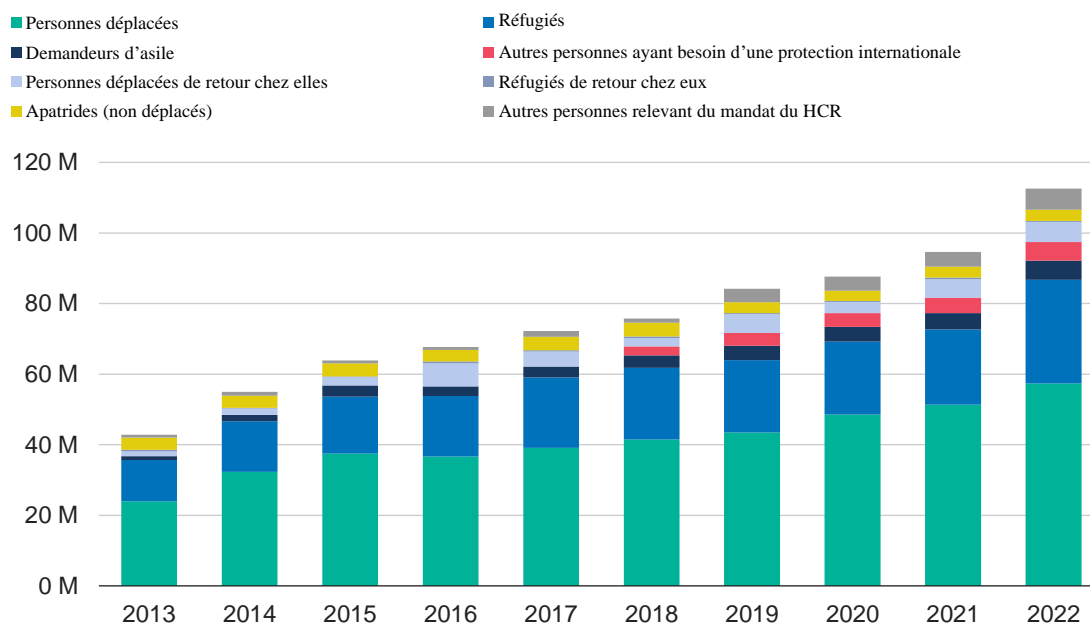
¹¹ Le HCR définit les situations prolongées comme les situations dans lesquelles plus de 25 000 réfugiés originaires d'un même pays sont en exil depuis plus de cinq années consécutives.

se prolongent en Afghanistan, au Myanmar, au Soudan du Sud et en République arabe syrienne, ainsi qu'à la situation au Venezuela (République bolivarienne du).

8. Le nombre de personnes déclarées apatrides est passé de 3,5 millions en 2013 à 4,4 millions à la fin de 2022, dont 1,1 million de réfugiés et demandeurs d'asile rohingyas apatrides ; cette augmentation est principalement due à l'amélioration de la collecte et de la communication des données. En 2022, 95 pays ont communiqué des statistiques sur les apatrides (contre 75 en 2013). Bien qu'il s'agisse d'une évolution positive, les données communiquées au HCR n'étaient pas toujours complètes ou comparables, ce qui signifie que l'apatridie reste un phénomène largement sous-estimé.

Figure II

Nombre de personnes déplacées de force ou apatrides (2013-2022)



9. Ces dix dernières années, la plupart des mouvements de population sont devenus plus complexes. Dans le cas des flux migratoires mixtes, les personnes se déplacent ensemble, en empruntant les mêmes itinéraires et des moyens souvent irréguliers, mais pour des raisons différentes, notamment pour échapper à un conflit, à des persécutions ou à des violations des droits de l'homme. S'agissant des pratiques et des décisions qui façonnent la mobilité mondiale, le HCR s'est efforcé de veiller à ce que les politiques de gestion des migrations tiennent compte des droits et des besoins des personnes nécessitant une protection internationale, sur la base des cadres juridiques internationaux et régionaux existants. Les risques associés à ces flux de migration irrégulière sont nombreux et souvent mortels. De nombreux migrants se sont noyés en Méditerranée centrale, d'autres ont péri en tentant de traverser le désert du Sahara, la région du Darién, la mer des Caraïbes, la mer d'Andaman, le golfe du Bengale ou le golfe d'Aden. Le HCR a collaboré avec les États afin de trouver des solutions juridiquement légitimes aux problèmes que leur posaient les flux mixtes, les encourageant à se concentrer sur la mise en place de voies régulières et sûres et de systèmes de protection des droits des réfugiés qui soient solides, efficaces et fondés sur le droit international, tout en tenant compte des préoccupations légitimes qu'ils étaient susceptibles d'avoir.

10. L'urgence climatique est l'un des éléments caractéristiques de la dernière décennie. Dans la région du Sahel, elle est considérée comme l'un des quatre facteurs interdépendants de vulnérabilité, les autres étant l'insécurité alimentaire, les conflits et les déplacements. Les effets néfastes des changements climatiques jouent sur d'autres causes de conflit, telles que la concurrence pour les ressources, la mauvaise gouvernance et le manque de perspectives économiques, et les renforcent souvent. En outre, les aléas naturels ont entraîné des déplacements de plus en plus importants. En 2022, plus de la moitié des nouveaux déplacements internes étaient dus à des aléas naturels, liés pour

la grande majorité d'entre eux aux conditions météorologiques¹², par exemple les inondations massives au Pakistan, qui ont entraîné le déplacement de 8,2 millions de personnes.

11. Déclarée à la fin de l'année 2019, la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a mis le monde à l'arrêt, entraînant une perte de 5 000 milliards de dollars de produit intérieur brut (PIB) à l'échelle mondiale au cours de la première année de la pandémie, selon l'Organisation des Nations Unies. La récession économique qui a suivi a frappé le plus durement les plus pauvres. Les confinements liés à la COVID-19 ont considérablement réduit les revenus des réfugiés, des personnes déplacées et des apatrides, dont beaucoup travaillaient dans le secteur informel, et ont accru l'insécurité alimentaire. Les effets ont été particulièrement dévastateurs pour les femmes et les jeunes filles, notamment l'intensification des violences domestiques et l'augmentation des mariages d'enfants.

12. Au cours de la dernière décennie, le HCR a répondu aux besoins récurrents de protection et d'assistance des personnes déplacées de force, qu'elles se trouvent dans de nouvelles situations d'urgence ou dans des situations prolongées. Les crises humanitaires sont devenues plus complexes, avec des contraintes d'accès et de sécurité croissantes, auxquelles sont venus s'ajouter les difficultés liées à la COVID-19 et les effets des changements climatiques. Au vu des risques élevés pour la sécurité des travailleurs humanitaires, en particulier dans les situations de conflit actif, le HCR a été contraint de gérer en permanence les risques de sécurité afin de garantir la continuité des opérations. Les ressources des États hôtes, ainsi que celles du HCR et de ses partenaires, ont été mises à très rude épreuve, et des capacités opérationnelles supplémentaires ont dû être mobilisées pour fournir de manière coordonnée des secours d'urgence.

13. Pour mieux guider l'organisation des activités dans cet environnement complexe, le HCR a défini cinq orientations stratégiques, à savoir : a) protéger et défendre les droits des personnes déplacées de force et des apatrides ; b) réagir rapidement et de manière fiable aux situations d'urgence ; c) promouvoir l'intégration et l'autonomie des personnes déplacées de force et des apatrides ; d) donner aux personnes relevant de sa compétence les moyens d'agir ; e) rechercher des solutions pour les personnes déplacées de force¹³. Dans la droite ligne de ces orientations stratégiques, l'action du HCR dans les situations de déplacement interne est également devenue plus décisive et prévisible au cours des dix dernières années. Dans le contexte interinstitutions, le HCR a déployé des efforts concertés pour renforcer la protection des personnes déplacées et leur apporter des solutions.

A. Accueil des personnes déplacées de force et des apatrides

14. Au cours de la dernière décennie, le nombre de réfugiés afghans a doublé, passant de 2,6 millions en 2013 à près de 5,7 millions à la fin de 2022, en raison des multiples crises insolubles que subit l'Afghanistan¹⁴. L'Iran (République islamique d') et le Pakistan ont continué d'accueillir la majorité des réfugiés afghans et, en 2014, la Türkiye est devenue le plus grand pays d'accueil de réfugiés au monde. Les principaux pays d'origine des réfugiés sont la République arabe syrienne (6,5 millions), l'Afghanistan (5,7 millions) et l'Ukraine (5,7 millions). Le déplacement des Syriens s'est prolongé et la plupart des réfugiés vivent dans les pays voisins, ce qui accroît la pression sur les services publics de ces derniers. En Jordanie et au Liban, une personne sur quatre est réfugiée.

15. En Asie, l'Iran (République islamique d') et le Pakistan accueillent des millions de réfugiés afghans depuis plus de quarante ans. Plusieurs opérations de rapatriement volontaire ont eu lieu ces dix dernières années, mais la guerre, les persécutions et les violations des droits de l'homme ont continué à déplacer des personnes à l'intérieur de l'Afghanistan et au-delà de ses frontières. En dépit de leurs difficultés économiques et financières, l'Iran (République islamique d') et le Pakistan font bénéficier des millions d'Afghans de leurs politiques nationales de santé et d'éducation. Dans la région, le Bangladesh accueille quant à lui 1,1 million de réfugiés rohingyas apatrides, dont 740 000 ont fui leur pays à la suite des violentes attaques d'août 2017.

¹² Observatoire des situations de déplacement interne, Rapport mondial sur le déplacement interne 2023.

¹³ Les orientations stratégiques du HCR pour les périodes 2017-2021 et 2022-2026 sont disponibles sur le site Web du HCR.

¹⁴ L'augmentation est due en grande partie à la prise en compte par l'Iran (République islamique d') d'Afghans qui n'étaient pas enregistrés auparavant.

16. Dans les Amériques, où les personnes déplacées sont plus de 7,4 millions, les déplacements forcés ont gagné en ampleur et en complexité au cours de la dernière décennie. Les flux mixtes et secondaires sont devenus un défi régional, par exemple dans la province de Darién, où le nombre de personnes en transit – originaires de Cuba, d'Équateur, d'Haïti et du Venezuela (République bolivarienne du), ainsi que d'Afrique et d'Asie – a atteint des niveaux record. En Amérique centrale, un nombre croissant de personnes ont été contraintes de quitter leur foyer en raison d'une confluence de facteurs, notamment l'insécurité, les violations des droits de l'homme, la pauvreté et les effets des changements climatiques.

17. En Europe, en février 2022, la guerre en Ukraine a provoqué le déplacement le plus important et le plus rapide jamais enregistré, quelque 11,6 millions de personnes ayant quitté leur foyer. La directive de l'Union européenne relative à la protection temporaire a permis à quelque 4,3 millions de réfugiés ukrainiens de bénéficier d'une protection, d'un permis de séjour et du droit de travailler et d'avoir accès aux systèmes nationaux de santé et d'éducation, démontrant ainsi qu'il est possible d'accueillir et de protéger d'importants flux de réfugiés lorsque la volonté politique est là. En 2015, plus d'un million de réfugiés, pour la plupart originaires de la République arabe syrienne, sont arrivés en Europe en traversant la mer Méditerranée et les Balkans occidentaux. Ces réfugiés, ainsi qu'un grand nombre de réfugiés afghans, ont été principalement accueillis par l'Allemagne.

18. En Afrique, de nouveaux conflits ont éclaté tandis que d'anciennes situations de déplacement toujours non résolues se sont prolongées. Les violences cycliques dans l'est de la République démocratique du Congo ont déplacé des millions de personnes à l'intérieur du pays et ont continué de forcer les réfugiés à se rendre dans les pays voisins. Bon nombre de ces pays accueillent aussi des réfugiés fuyant d'autres conflits sur le continent, ce qui accroît la pression sur leurs services publics et leurs infrastructures nationales ainsi que sur les ressources naturelles, notamment l'eau, les forêts et les terres. Les combats au Mozambique ont déplacé des centaines de milliers de personnes à l'intérieur du pays, et leur situation a été aggravée par la vulnérabilité du pays aux phénomènes météorologiques extrêmes. Des générations de Somaliens sont toujours exilées dans les pays voisins, tandis que le nombre de Somaliens déplacés à l'intérieur du pays a triplé au cours de la dernière décennie.

19. Deux ans et demi après avoir obtenu son indépendance en juillet 2011, le Soudan du Sud a sombré dans une guerre civile brutale qui a provoqué le déplacement de millions de personnes à l'intérieur du pays et au-delà des frontières, constituant à ce jour la plus grande situation de déplacement en Afrique. En parallèle, le Soudan du Sud a continué d'accueillir des centaines de milliers de réfugiés soudanais. À la fin de l'année 2020, les violences dans le nord de l'Éthiopie ont déplacé des centaines de milliers d'Éthiopiens à l'intérieur du pays et au-delà des frontières, ainsi que de nombreux réfugiés qui vivaient là depuis des années.

20. Au cours de la dernière décennie, l'extrémisme violent et la violence ethnique ont déplacé plus de 3 millions de personnes à l'intérieur du Nigéria et en ont fait fuir des milliers vers les pays voisins, déstabilisant l'ensemble de la région du bassin du lac Tchad. L'escalade de la violence, notamment l'enlèvement de milliers d'enfants, principalement des filles, a provoqué des déplacements de masse et bouleversé d'innombrables vies, tout en perturbant le commerce transfrontalier et les moyens de subsistance, ce qui a créé une situation humanitaire désastreuse dans une région déjà fragile. L'instabilité persistante dans le Sahel central a empêché des millions de personnes déplacées d'envisager un retour chez elles et a gagné un nombre croissant de pays d'Afrique de l'Ouest. En 2014, un conflit a éclaté en République centrafricaine ; les violations des droits de l'homme ont vite atteint des niveaux alarmants et les violences sexuelles et fondées sur le genre sont devenues généralisées, notamment le viol ciblé de femmes et de filles en raison de leur religion ou de leur appartenance ethnique. À la fin de l'année 2022, près de 1,3 million de personnes de ce petit pays étaient toujours déplacées à l'intérieur du pays ou dans les pays voisins.

21. Au Yémen, après plus de huit ans de guerre, plus de 21,5 millions de personnes, dont 4,5 millions de déplacés, ont besoin d'une aide humanitaire et d'une protection. En dépit de la situation humanitaire extrême du pays, des personnes fuyant principalement la sécheresse et les conflits en Éthiopie et en Somalie ont continué d'arriver au Yémen, souvent dans l'espoir de poursuivre leur déplacement. La crise des déplacés syriens a dominé le paysage multilatéral des dix dernières années. Onze ans après le début de celle-ci, plus de 13 millions de Syriens sont toujours déplacés, dont quelque 6,7 millions à l'intérieur du pays. L'ampleur et la complexité de cette crise ont transformé l'action internationale en faveur des réfugiés et ont conduit à des changements notables pour ce qui est des échanges entre le HCR et les acteurs et partenaires du développement.

B. État des lieux de la protection

22. L'augmentation du nombre de personnes déplacées et la complexification des mouvements de population constatés ces dix dernières années ont posé un certain nombre de problèmes, en particulier dans plusieurs pays d'accueil, dont beaucoup disposent de ressources limitées. Les pays les moins avancés, qui représentent moins de 2 % du PIB mondial, accueillent 20 % des réfugiés de la planète et continuent d'ouvrir leurs frontières à ceux qui en ont besoin. La solidarité et la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile n'ont pas faibli, même face à des mouvements de grande ampleur.

23. Cependant, il y a également eu des tentatives visant à limiter l'application de la Convention de 1951. Dans certains pays, on a cherché à restreindre la protection offerte par la Convention en interprétant de manière restrictive certaines de ses dispositions. En outre, quelques pays industrialisés ont pris des mesures plus restrictives, notamment la mise en place des restrictions aux frontières et des refoulements, parfois avec violence, ou le refus de laisser débarquer les passagers de navires perdus en mer, mesures qui sont contraires à leurs obligations internationales et mettent en danger la vie et le bien-être des personnes contraintes de fuir. On peut aussi citer l'externalisation des obligations en matière d'asile, ce que le HCR définit comme les mesures prises par les États et exécutées en dehors de leur territoire qui visent à empêcher les demandeurs d'asile et les réfugiés d'atteindre un pays de destination particulier et d'y demander une protection ou d'en bénéficier. Elle est contraire aux principes de coopération internationale et de partage des charges et des responsabilités qui sous-tendent le système international de protection des réfugiés et, en l'absence des garanties nécessaires, est incompatible avec le droit international.

24. La xénophobie, l'islamophobie, les perceptions erronées et les préjugés à l'égard des personnes en situation de déplacement ont porté atteinte à leur accès aux droits et aux services et ont contribué à la multiplication des discours de haine et de la désinformation. Avec ses partenaires, le HCR a exprimé sa profonde inquiétude face aux actes de racisme, d'intolérance et de discrimination fondés sur la race, l'origine ethnique, la religion ou d'autres motifs que subissent les populations déplacées et apatrides, et reste déterminé à lutter contre toutes les formes de discrimination. En 2020, il a publié des orientations sur la manière de traiter les actes de racisme et de xénophobie touchant les personnes relevant de son mandat et de mieux y faire face. En outre, il collabore activement avec ses partenaires, y compris les populations touchées, pour élaborer un plan de lutte contre ces préjugés, en particulier sur les plateformes numériques, et pour aider à prévenir leur diffusion et leurs effets.

25. Les mesures de santé publique mises en place pour freiner la propagation de la COVID-19 ont pu restreindre l'accès au territoire et le droit de demander l'asile, causant un risque important de refoulement. Au début de la pandémie, plus de 140 pays ont fermé totalement ou partiellement leurs frontières. Au fil du temps, souvent avec l'aide du HCR, des mesures tenant davantage compte des questions de protection ont été introduites pour aider les autorités à identifier les personnes ayant besoin d'une protection internationale et à leur donner accès aux procédures d'asile, notamment grâce à de nouveaux mécanismes à distance. Toutefois, pendant le premier semestre de 2023, certains pays ont encore invoqué des restrictions liées à la santé publique pour refuser l'entrée sur leur territoire ou l'accès à l'asile. Pour les enfants et les jeunes déplacés, la fermeture des écoles a eu des conséquences dévastatrices, non seulement en raison de l'arrêt de l'apprentissage, mais aussi parce que leur protection repose essentiellement sur l'accès à des écoles sûres. À mesure que la pandémie se poursuivait et que ses effets socioéconomiques se faisaient sentir, le nombre de mariages d'enfants a augmenté, tout comme le recrutement forcé, la servitude pour dettes des enfants et d'autres formes d'exploitation. En revanche, l'inclusion des réfugiés dans les campagnes nationales de vaccination, en étroite collaboration avec l'Organisation mondiale de la Santé, a permis de réaliser d'importants progrès.

26. Conformément à son mandat de prévention et de réduction de l'apatridie, le HCR a lancé en 2014 la campagne #Ibelong, qui visait à mettre fin à l'apatridie dans les dix ans. En collaboration avec les États, la société civile et d'autres organisations, il a élaboré un plan d'action mondial contenant des orientations et des mesures concrètes à l'intention des États sur les moyens de lutter efficacement contre l'apatridie. En 2019, le Kirghizistan est devenu le premier pays au monde à éradiquer l'apatridie. Le nombre d'adhésions aux deux conventions sur l'apatridie a augmenté sensiblement après le lancement de la campagne #Ibelong, avec 96 États parties à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et 78 à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie

à la fin de 2022 (contre respectivement 79 et 55 États en 2013). Dans son rapport intitulé « Notre programme commun », le Secrétaire général a appelé à garantir à chacun une existence officielle et à prendre des mesures qui assurent à toutes et à tous une identité juridique et mettent fin à l'apatridie, notamment en comblant les vides juridiques. Répondant à cet appel, le HCR a pris la tête d'une nouvelle Alliance mondiale visant à mettre fin à l'apatridie, qui vise à mobiliser les efforts déployés pour réduire et prévenir l'apatridie dans le monde et qui sera lancée fin 2024, lorsque la campagne #Ibelong arrivera à son terme.

27. Le Soudan du Sud a adhéré à la Convention de 1951 et à son protocole de 1967 au cours de la dernière décennie, ce qui porte à 149 le nombre total d'États parties à ces instruments. La composition du Comité exécutif, qui conseille le Haut-Commissaire et approuve le budget annuel du Haut-Commissariat, est passée de 87 États Membres de l'ONU en 2013 à 108 en avril 2023, date à laquelle l'Angola est devenu le dernier État Membre à rejoindre le Comité. Cette croissance continue reflète la diversité des États touchés par les déplacements forcés qui s'attachent à mettre fin aux difficultés des personnes déplacées de force.

28. Ces dix dernières années, le HCR a beaucoup travaillé avec les États sur l'adoption de politiques et d'autres cadres normatifs visant à protéger les droits des personnes déplacées. En Afrique, il a aidé des États à élaborer des cadres législatifs nationaux qui soient conformes à la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), qui est entrée en vigueur en décembre 2012 et constitue un cadre régional phare en matière de protection des déplacés.

C. Situations résolues au cours de la dernière décennie

29. Alors que de nouvelles crises des déplacés ont éclaté sur tous les continents, peu d'entre elles ont été résolues. Ces dix dernières années, la situation de 43 millions de personnes a été résolue, contre près de 25 millions au cours de la décennie précédente. Quelque 41,6 millions de personnes sont retournées dans leur pays ou région d'origine, dont 38 millions qui étaient déplacées dans leur propre pays. Quelque 3,5 millions de réfugiés sont retournés volontairement dans leur pays d'origine, principalement en Afghanistan, au Burundi et au Soudan du Sud, contre 7,2 millions au cours de la décennie précédente. Plus d'un demi-million d'apatrides ont acquis une nationalité depuis le lancement, en 2014, de la campagne #Ibelong visant à mettre fin à l'apatridie.

30. Le statut de réfugié est censé être temporaire et la Convention de 1951 énonce les conditions à remplir pour y mettre officiellement fin. Généralement précédée d'une stratégie globale, l'application de la clause de cessation du statut de réfugié intervient lorsque les circonstances qui ont conduit à la reconnaissance du statut de réfugié ont cessé d'exister. Au cours de la dernière décennie, la clause de cessation a été appliquée à deux reprises. Elle est entrée en vigueur en décembre 2017 pour les réfugiés rwandais qui avaient fui leur pays avant le 31 décembre 1998. Les mesures de retour volontaire et d'intégration dans les pays d'asile adoptées dans ce contexte ont permis à bon nombre des plus de 3 millions de Rwandais qui avaient fui le génocide de 1994 et ses conséquences de tourner la page.

31. Le Bénin, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Libéria, le Mali et le Togo ont invoqué la clause de cessation pour les réfugiés de Côte d'Ivoire, qui est entrée en vigueur le 30 juin 2022. Plus de 316 000 réfugiés ont été rapatriés volontairement depuis 2011, tandis que des dérogations aux procédures de cessation ont été accordées à ceux qui continuaient d'avoir besoin d'une protection internationale. Au Ghana et au Libéria, des permis de résidence ont été délivrés gratuitement ou à faible coût aux anciens réfugiés ivoiriens qui souhaitaient rester dans le pays.

32. L'intégration sur place est une autre solution pour les réfugiés. Il s'agit d'un processus progressif et complexe, avec des aspects juridiques, sociaux et économiques qui aboutissent généralement à la naturalisation du réfugié dans le pays d'asile. De nombreux États ont permis aux réfugiés de s'intégrer sur leur territoire. Ces dix dernières années, quelque 442 000 personnes ont été naturalisées, contre plus de 801 000 au cours de la décennie précédente.

33. La réinstallation est un outil de protection important et un moyen de partager la charge des pays d'accueil. Plus de 992 000 réfugiés ont été réinstallés au cours des dix dernières années, contre quelque 837 000 au cours de la décennie précédente. Le nombre de réinstallations a fluctué au cours de la décennie et a atteint en 2016 un nombre record de près de 173 000 personnes, principalement

des réfugiés syriens et congolais qui vivaient dans des pays d'accueil voisins. Ces dix dernières années, les trois principaux pays de réinstallation ont été les États-Unis d'Amérique (439 000 personnes), le Canada (253 000) et l'Australie (115 000), les autres réfugiés ayant été réinstallés dans plus de 40 pays. Les restrictions des déplacements liées à la pandémie de COVID-19 ont pratiquement interrompu les réinstallations en 2020, à l'exception d'une poignée de pays qui ont accepté des réfugiés en urgence. Deux ans plus tard, avec plus de 114 000 personnes réinstallées en 2022 (dont près de la moitié avec l'aide du HCR), les chiffres ont retrouvé leur niveau pré-COVID, mais ils continuent de représenter une goutte d'eau dans l'océan par rapport aux plus de 2 millions de personnes qui auraient besoin d'être réinstallées en 2023.

34. Dans ce contexte, la recherche de voies d'admission complémentaires dans les pays tiers a pris de l'importance¹⁵. Les voies complémentaires sont des moyens légaux permettant aux personnes ayant besoin d'une protection internationale de se rendre dans un pays tiers, souvent dans le cadre d'un regroupement familial ou de perspectives d'éducation ou d'emploi. Si le regroupement familial est un droit et fait donc l'objet d'une procédure distincte dans de nombreux pays, les réfugiés sont souvent confrontés aux mêmes obstacles que les personnes qui se réinstallent dans le cadre de dispositifs fondés sur les compétences. Les voies complémentaires ne sont pas des solutions en soi, bien qu'elles permettent à de nombreuses personnes d'obtenir, avec le temps, un statut à long terme dans le pays de destination. Les nouveaux partenariats multipartites ont été essentiels à l'exécution de la stratégie sur la réinstallation et les voies complémentaires d'admission (2019-2021), au renforcement des capacités et à l'échange de bonnes pratiques. Cette stratégie a jeté les bases d'une augmentation du nombre de possibilités de réinstallation et de voies complémentaires d'admission. La phase suivante, intitulée « Des solutions pour les réfugiés dans les pays tiers : feuille de route 2030 », vise à porter d'ici à 2030 le nombre de départs à 3 millions, à savoir 1 million de personnes réinstallées et 2 millions de personnes admises par des voies complémentaires.

III. Renforcer la protection et trouver des solutions par la solidarité internationale

35. En 2015, lorsqu'elle a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'Assemblée générale a défini des objectifs et des cibles ambitieux pour les quinze prochaines années afin de créer un monde meilleur. Le Programme envisageait un monde dans lequel les droits de l'homme de tous seraient respectés et mettaient l'accent sur les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable¹⁶. L'engagement de « ne laisser personne de côté » est devenu un cri de ralliement pour les gouvernements, les décideurs politiques et les acteurs de la société civile déterminés à œuvrer en faveur de sociétés plus pacifiques, plus prospères, plus inclusives et plus justes, et à protéger la planète de la dégradation. Si le Programme 2030 n'aborde pas directement la question des déplacements forcés, il contient l'idée que les déplacements et l'apatridie ne sont pas seulement des préoccupations humanitaires, mais ont aussi des répercussions à plus long terme sur le développement. L'année suivante, l'Assemblée générale a porté son attention sur le sort des personnes déplacées et a adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, déterminée « à tirer le plus grand parti possible du Programme dans l'intérêt des réfugiés et des migrants »¹⁷.

36. L'Assemblée générale a invité le Haut-Commissaire à collaborer avec les États Membres et les autres parties prenantes et à présenter un pacte mondial sur les réfugiés à sa soixante-treizième session. La Déclaration de New York énonçait le cadre d'action global pour les réfugiés, qui fournissait un schéma directeur sur la manière de faire face aux déplacements massifs de réfugiés dans le respect des principes de coopération et de solidarité internationales. Il visait à mieux protéger et aider les réfugiés et à soutenir les États et les communautés d'accueil. Bon nombre de ses principes clés, notamment le partage des charges et des responsabilités, les liens entre l'action humanitaire, le développement et la paix, ainsi que l'inclusion des réfugiés, ont été élaborés bien avant 2016. La Déclaration de New York les a réunis dans un cadre unique et leur a donné la légitimité conférée par l'approbation unanime des 193 États Membres de l'Organisation des Nations Unies.

¹⁵ De plus amples informations sont disponibles dans le rapport conjoint de l'Organisation de coopération et de développement économiques et du HCR intitulé « Safe pathways for refugees III ».

¹⁶ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale.

¹⁷ Résolution 71/1 de l'Assemblée générale.

37. Durant les deux années d'application du cadre d'action global pour les réfugiés et des consultations approfondies sur le Pacte mondial qui ont suivi, le HCR a approfondi ses relations avec ses partenaires et a amené de nouvelles parties prenantes autour de la table. Conscient de l'approche multipartite préconisée par le Programme 2030, le HCR n'a ménagé aucun effort pour faire participer les organisations de la société civile, les groupes confessionnels, les universitaires, les réfugiés et les organisations dirigées par des réfugiés, les autorités locales et les municipalités, ainsi que les partenaires de développement et d'autres acteurs, à ses consultations avec les États Membres.

38. Le Pacte mondial sur les réfugiés, approuvé par l'Assemblée générale en décembre 2018¹⁸, articule quatre objectifs interdépendants, à savoir : a) alléger la pression sur les pays d'accueil ; b) renforcer l'autonomie des réfugiés ; c) élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers ; et d) aider à créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité. La plupart des réfugiés dans le monde vivent dans des pays à revenu faible ou intermédiaire, et le Pacte mondial offre des moyens efficaces de partager les responsabilités au moyen d'accords et d'outils spécifiques aux niveaux mondial, régional et national.

39. L'accueil d'un grand nombre de réfugiés a des effets sur le développement des communautés d'accueil, en particulier lorsque la situation se prolonge. L'aide humanitaire seule, bien que vitale et salvatrice, ne permet pas de compenser ces effets. Les organisations humanitaires nationales et internationales sont souvent les premières à arriver sur les lieux et à aider les autorités à accueillir les personnes déplacées de force. Elles mettent en œuvre des programmes à court terme et se concentrent sur les besoins essentiels et immédiats. Le statut de réfugié est censé être temporaire jusqu'à ce qu'une solution durable puisse être trouvée, et pour la plupart, la solution préférée reste de rentrer chez soi dans la sécurité et la dignité. Cependant, les accords de paix négociés qui permettent à des centaines de milliers de personnes déplacées de force de rentrer chez elles sont devenus rares, ce qui a entraîné de nombreuses situations de déplacement prolongé. Des générations de réfugiés sont donc bloquées dans des camps et restent tributaires de l'aide, avec des structures et des services parallèles temporaires. Dans le même temps, les réfugiés qui ne vivent pas dans des camps sont souvent exclus du marché du travail et n'ont qu'un accès limité à des services nationaux fragiles lorsqu'ils ont la chance d'y avoir accès. Les dispositions et les outils définis dans le Pacte mondial sur les réfugiés visent à faire évoluer les choses en apportant des réponses globales, en soutenant une plus grande inclusion des réfugiés dans les systèmes et les économies nationales et en prévoyant des solutions dès le début d'une situation d'urgence.

A. Application du Pacte mondial sur les réfugiés

40. Le Pacte mondial sur les réfugiés a réuni autour de la table les acteurs du développement, le secteur privé et d'autres acteurs, de manière à ce qu'ils aient un impact réel sur la vie des gens. L'allègement de la pression sur les communautés d'accueil et le renforcement de l'autonomie des réfugiés vont de pair. L'idée est de renforcer les services nationaux plutôt que de créer des services parallèles. L'idée est aussi que les réfugiés peuvent devenir des contribuables et des membres à part entière de la société, plutôt que de dépendre d'une aide humanitaire qui diminue avec le temps, notamment lorsque des ressources sont nécessaires pour faire face à la situation d'urgence suivante. Étant donné que les modalités de l'action pour les réfugiés sont définies au début de la phase de déplacement, la participation des acteurs du développement à un stade précoce est cruciale pour jeter les bases d'une approche à plus long terme et plus durable. En outre, le financement du développement, en particulier lorsqu'il est associé à des activités de consolidation de la paix, peut contribuer à prévenir les déplacements en s'attaquant à leurs causes profondes et en les atténuant, et à améliorer les conditions et les services dans les zones de retour.

41. La Banque mondiale a été à l'avant-garde des efforts déployés, grâce à un travail pionnier sur les données, l'analyse et les nouveaux instruments financiers. Pour les pays à faible revenu qui accueillent des réfugiés, elle a mis à disposition 3,6 milliards de dollars de financements concessionnels au moyen de deux mécanismes de l'Association internationale de développement (IDA), le sous-guichet d'aide aux réfugiés et aux communautés d'accueil (IDA-18) et le guichet pour les communautés d'accueil et les réfugiés (IDA-19) depuis 2016. Parmi les fonds disponibles au titre du guichet IDA-19, 1 milliard de dollars a été consacré à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19 sur les réfugiés et les communautés d'accueil. Les pays éligibles à ce type de financement

¹⁸ Résolution 73/151 de l'Assemblée générale.

s'engagent à adhérer à un cadre de protection des réfugiés, à faciliter l'inclusion socioéconomique des réfugiés et à trouver des solutions pour eux. Ces montants s'ajoutent au financement régulier des activités de développement par la Banque mondiale et à l'aide bilatérale au développement destinée à ces pays. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, 44,3 milliards de dollars ont été alloués à des pays qui accueillent des réfugiés au titre de l'aide bilatérale au développement en 2018 et 2019.

42. Quatorze pays¹⁹ bénéficient actuellement d'un financement au titre de l'IDA-18, qui les aide à appliquer des politiques visant à renforcer les institutions et à intégrer les réfugiés dans les systèmes nationaux d'éducation, de santé, d'eau et de protection sociale jusqu'à ce que des solutions soient trouvées. L'Ouganda a été le premier pays à appliquer le cadre d'action global pour les réfugiés. Les réfugiés vivent dans des campements, avec les communautés qui les accueillent. Le soutien de la Banque mondiale a été crucial pour étendre les services nationaux de base aux campements de réfugiés et aux communautés d'accueil.

43. En 2016, comme suite à la crise des réfugiés syriens, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies et la Banque islamique de développement ont créé le Mécanisme mondial de financement concessionnel pour aider la Jordanie et le Liban à accueillir des millions de réfugiés syriens grâce à une combinaison de subventions et de prêts concessionnels. À la fin de l'année 2022, le Mécanisme avait apporté un soutien analogue à la Colombie, au Costa Rica, à l'Équateur et à la République de Moldova. En six ans, il a accordé 755 millions de dollars de subventions²⁰, qui ont permis de débloquer plus de 6,1 milliards de dollars sous la forme de prêts accordés par des banques multilatérales de développement à des conditions très favorables. En d'autres termes, chaque dollar octroyé sous forme de subvention a permis de débloquer 8 millions de dollars supplémentaires sous forme de prêts à des conditions préférentielles²¹.

44. Ce type de financement a été essentiel pour aider le Gouvernement colombien à accorder des permis de protection temporaire à quelque 1,7 million de Vénézuéliens, ce qui a permis à ces personnes d'exercer leurs droits et de s'insérer sur le plan socioéconomique. Le Gouvernement et le secteur privé ont œuvré ensemble à réduire les obstacles au marché du travail et à l'inclusion financière, en favorisant l'autosuffisance.

45. Entre 2013 et 2022, le HCR a réalisé d'importants progrès dans le cadre de ses travaux relatifs aux données et à la transformation des données. Les processus et systèmes de données d'enregistrement ont été entièrement revus. L'organisation a développé ses travaux statistiques, ce dont témoignent son rapport annuel sur les tendances mondiales et, plus récemment, son premier rapport sur les indicateurs relatifs au Pacte mondial pour les réfugiés. Au cours de la même période, le HCR a investi dans la gestion de l'information et les travaux sur les données en lien avec les plans d'aide aux réfugiés, conformément au modèle de coordination pour les réfugiés. En 2019, le HCR et la Banque mondiale ont franchi un grand pas en avant en inaugurant le Centre commun de données sur les déplacements forcés à Copenhague. Le Centre s'intéresse surtout aux données socioéconomiques et vise à renforcer la capacité des parties prenantes – dont les gouvernements, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales (ONG) – de prendre des décisions opportunes et fondées sur des preuves qui peuvent améliorer la vie des personnes touchées par des déplacements forcés, y compris les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays.

46. Depuis l'adoption du Pacte mondial sur les réfugiés, des progrès tangibles ont été accomplis dans la réalisation des objectifs qui y sont énoncés. Selon le premier rapport sur les indicateurs, l'aide publique au développement bilatérale a progressivement augmenté à destination des pays en développement qui accueillent des réfugiés, davantage de partenariats ont été conclus à l'appui d'actions globales pour les réfugiés, et la situation s'est améliorée en ce qui concerne l'accès légal à un travail décent, la liberté de circulation et l'intégration des réfugiés dans les systèmes éducatifs

¹⁹ À savoir le Bangladesh, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Congo (République du), Djibouti, l'Éthiopie, la Mauritanie, le Niger, l'Ouganda, le Pakistan, la République démocratique du Congo, le Rwanda et le Tchad.

²⁰ Le Mécanisme mondial de financement concessionnel est financé par l'Allemagne, le Canada, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas (Royaume des), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Suède, ainsi que par la Commission européenne.

²¹ On trouvera plus d'informations à ce sujet dans le rapport annuel 2021-2022 du Mécanisme mondial de financement concessionnel.

nationaux. Le rapport fait également état de l'application de politiques visant à atténuer la pauvreté et les effets de la pandémie sur les réfugiés et les communautés d'accueil.

47. Le Pacte mondial sur les réfugiés a établi un Forum mondial sur les réfugiés au niveau ministériel, qui doit se tenir tous les quatre ans, pour faire le point sur l'application du Pacte et sur les progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs, et pour servir d'instance permettant de prendre des engagements en matière de soutien financier, technique et autre. Le premier Forum a eu lieu en décembre 2019, un an seulement après l'adoption du Pacte. Il a donné lieu à plus de 1 700 engagements, soit un chiffre historique d'engagements qui pourraient avoir des retombées positives sur la vie de dizaines de millions de réfugiés, de membres de communautés d'accueil et de personnes apatrides. Les engagements portent sur le renforcement de la résilience des réfugiés et sur leur inclusion socioéconomique. D'autres ont été pris pour renforcer les services nationaux de sorte que les personnes déplacées puissent en bénéficier et pour contribuer à ouvrir la voie à des solutions. Certains de ces engagements étaient de nature législative, d'autres de nature financière. À la mi-2023, des progrès avaient été signalés concernant plus de 1 100 engagements, dont près de 30 % avaient été réalisés, 65 % étaient en cours de réalisation et 5 % en étaient encore au stade de la planification.

48. Afin de relancer la dynamique de protection et de solutions dans certaines situations complexes de déplacement, trois plateformes régionales de soutien ont été lancées au Forum : a) la stratégie de recherche de solutions pour les réfugiés afghans ; b) le cadre régional d'action globale pour les déplacements de réfugiés en Amérique centrale et au Mexique (connue sous son acronyme espagnol MIRPS) ; et c) l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) qui s'occupe de l'application de la Déclaration de Nairobi en faveur de solutions durables pour les réfugiés somaliens et de la recherche de solutions pour les personnes déplacées du Soudan du Sud. Une étude récente a montré que les plateformes de soutien apportaient une valeur ajoutée considérable dans le cadre des actions menées face aux situations de déplacement. Elles permettaient de réunir les principaux gouvernements et autres parties prenantes, créant ainsi un espace, y compris au niveau politique, pour des avancées importantes. Elles contribuaient en outre à maintenir les situations de déplacement massif à l'ordre du jour de la communauté internationale et facilitaient l'octroi d'un large éventail d'aide aux pays touchés par les déplacements, qu'il s'agisse de l'action humanitaire, du développement ou de la paix.

49. L'intégration des réfugiés dans les systèmes nationaux, jusqu'à ce qu'ils puissent rentrer chez eux, peut être profitable à la fois aux réfugiés et aux communautés d'accueil, si elle s'accompagne d'un soutien adéquat. Par exemple, l'éducation est le facteur d'égalité le plus important au monde et, selon des estimations de la Banque mondiale, 4,85 milliards de dollars par an sont nécessaires pour inclure tous les apprenants réfugiés dans les systèmes éducatifs nationaux. Si de nombreux pays d'accueil ont fait des progrès considérables dans la création de conditions politiques propices à l'intégration des enfants réfugiés, la communauté internationale doit encore modifier ses stratégies et ses programmes. Les taux de scolarisation des réfugiés, en particulier dans l'enseignement primaire, ont augmenté au cours des dix dernières années. Le renforcement du volet « éducation » dans les communautés d'accueil qui manquent de ressources, notamment grâce au financement du développement, peut ouvrir des perspectives aux enfants réfugiés comme aux enfants des communautés d'accueil, en améliorant la qualité de l'instruction proposée et en favorisant la cohésion sociale.

50. Il est ressorti du premier Forum mondial sur les réfugiés que le soutien était de plus en plus important en faveur d'actions globales pour les réfugiés. Le secteur privé joue un rôle accru dans la mobilisation de ressources et la fourniture d'expertise technique et autre pour soutenir ces actions, et le HCR a élargi ses partenariats avec les entreprises, les fondations et les philanthropes d'une manière qui va au-delà du seul soutien financier. Entre autres exemples, on peut citer les partenariats qui ont permis à l'organisation d'améliorer l'accès à l'apprentissage en ligne pour les réfugiés et les communautés d'accueil en République démocratique du Congo, au Kenya, au Mozambique, au Soudan du Sud et en République-Unie de Tanzanie ; de faciliter la création d'emplois pour les réfugiés et les communautés d'accueil en Éthiopie ; et de soutenir la réinstallation, le placement en emploi et l'intégration sur place au Brésil et au Mexique. Le secteur privé est devenu une partie prenante importante au cours des dix dernières années, non seulement en tant que source majeure de financement, mais aussi en tant que moteur de l'innovation.

B. Action climatique

51. Conscient des effets de l'urgence climatique sur tous les aspects de son travail, le HCR a joué un rôle clef dans la mise en place de l'Initiative Nansen et de son Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, en 2012, et, par la suite, de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes. En 2019, le HCR a fait de l'urgence climatique une priorité institutionnelle et a nommé un conseiller spécial sur l'action climatique chargé de superviser et de guider l'organisation. En 2021, un cadre stratégique pour l'action climatique a été publié, axé sur trois domaines principaux : a) le droit et l'action politique ; b) les activités opérationnelles ; et c) la réduction de l'empreinte environnementale de l'organisation.

52. Le Pacte mondial sur les réfugiés part du constat que « même si en eux-mêmes, ils ne constituent pas la cause des déplacements de réfugiés, le climat, la dégradation de l'environnement et les catastrophes naturelles interagissent de plus en plus avec les facteurs des déplacements de réfugiés »²². S'appuyant sur les instruments internationaux et régionaux, le HCR a publié des considérations juridiques relatives aux demandes de protection internationale déposées en lien avec les changements climatiques. Il a conclu que les effets néfastes des changements climatiques ou des catastrophes pouvaient être un facteur à prendre en compte et que, par conséquent, les personnes cherchant une protection internationale pouvaient valablement prétendre au statut de réfugié. Il a également recommandé que les demandes soient évaluées dans le cadre des procédures pertinentes de détermination du statut de réfugié. En outre, une protection temporaire et des titres de séjour pourraient être accordés aux personnes déplacées pour les protéger des effets des changements climatiques, de la dégradation de l'environnement et des catastrophes.

53. Le renforcement de la résilience des personnes déplacées et des communautés d'accueil face aux risques climatiques et la protection de l'environnement dans les situations de déplacement ont constitué des priorités opérationnelles essentielles. Le Haut-Commissariat s'est concentré sur la prise en compte des questions et des risques environnementaux dans le cadre des opérations de préparation, des activités opérationnelles et de la gestion des approvisionnements. Avec ses partenaires, il investit dans des programmes de reboisement et de cuisson propre dans les communautés d'accueil des réfugiés au moyen d'un mécanisme de financement innovant, qui prévoit des crédits de carbone pour financer les initiatives de ce type. Le HCR s'est efforcé d'atténuer les effets des changements climatiques tels que les inondations, les glissements de terrain, la pénurie d'eau et la déforestation dans les zones de déplacement grâce à une planification intelligente des installations, en particulier en ce qui concerne les abris, l'eau, l'assainissement, l'hygiène et l'utilisation de l'énergie. Il a également renforcé ses activités de planification préalable et de réaction aux catastrophes, notamment dans les situations de déplacement interne. L'organisation a ainsi participé activement aux activités interinstitutions de préparation et de réaction aux situations d'urgence, notamment en renforçant les capacités locales et nationales de prévention des déplacements et d'atténuation des risques.

54. En 2018, le HCR s'est fixé pour objectif de réduire sa propre empreinte environnementale et ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 45 % d'ici à 2030. Le mécanisme de financement vert visait à réduire l'empreinte carbone de l'organisation et à « verdir » le HCR de la manière la plus efficace sur le plan financier en convertissant à l'énergie solaire les bureaux fonctionnant avec des groupes électrogènes diesel. En 2022, l'organisation a atteint la neutralité climatique grâce à ces mesures de compensation pour la quatrième année consécutive.

C. Partenariats

55. Le HCR a élargi et diversifié ses partenariats au cours des dix dernières années. Il a maintenu des partenariats stratégiques avec près de 1 200 partenaires, dont des ONG, des entités gouvernementales, des institutions financières internationales et des organismes des Nations Unies, et travaille avec de nombreux autres. Pour la seule année 2022, le HCR a déboursé 57 % de ses dépenses annuelles par l'intermédiaire de partenaires, dont au moins 25 % par l'intermédiaire d'intervenants locaux et nationaux, conformément à l'engagement qu'il avait pris dans le cadre du Grand Bargain. En outre, le HCR a systématiquement travaillé avec des organisations

²² A/73/12 (Part II), par. 8.

communautaires, notamment celles dirigées par des réfugiés, des femmes et des personnes handicapées, et a élaboré des mécanismes de financement interne plus souples pour soutenir leur travail essentiel sur le terrain. Par exemple, un programme de subventions a été mis en place à l'intention des organisations dirigées par des réfugiés et des apatrides afin qu'elles puissent participer aux initiatives et aux décisions qui les concernent, et un fonds spécial pour l'innovation a fourni à ces organisations un financement et une assistance technique pour des projets novateurs.

56. Les partenariats se sont développés au cours des onze années d'existence des plans régionaux d'aide aux réfugiés. Le premier plan a été élaboré en 2012 comme suite à la crise des réfugiés syriens afin d'aider les réfugiés et d'atténuer les effets de la crise sur les pays d'accueil dans la région. Le HCR visait à renforcer la coordination entre les nombreuses parties prenantes en mettant en place un plan interinstitutions structuré afin de mieux remplir son mandat, de gagner au maximum en efficacité et d'éviter les chevauchements d'efforts. Ces plans ont rassemblé plus de 3 400 partenaires, allant des acteurs humanitaires et du développement à des organisations religieuses et sportives, en passant par des organisations dirigées par des réfugiés et d'autres. Au cours de ces onze années, les plans régionaux d'aide aux réfugiés ont permis de collecter 41 milliards de dollars pour les réfugiés et les communautés d'accueil dans 13 situations régionales touchant 66 pays.

57. Les plans régionaux d'aide aux réfugiés s'appuient sur le modèle de coordination pour les réfugiés, introduit en 2013 et mis à jour à la suite de l'adoption du Pacte mondial sur les réfugiés. Les plans ont fourni une plateforme inclusive pour élaborer des interventions globales et orientées vers des solutions aux situations de déplacement. Le leadership national est essentiel et les plans ont servi de base à la transition d'une planification à court terme à une planification à moyen et long terme. Ils ont facilité les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable et favorisé la collaboration avec les acteurs du développement et les partenaires travaillant à la résolution des conflits et à la consolidation de la paix. Les plans accordent la priorité à la localisation et à la responsabilité envers les populations touchées. Dans le même temps, ils permettent au HCR d'assumer ses responsabilités et ses tâches de supervision à l'égard des réfugiés et de la protection internationale, et décrivent les responsabilités des partenaires au sein d'une équipe de pays. Ces plans, qui diffèrent selon le contexte, ont souvent donné lieu à une approche mixte avec, par exemple, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) dans les situations concernant à la fois des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; avec l'OIM dans les situations de mouvements mixtes ; ou avec le Programme des Nations Unies pour le développement lorsqu'il s'agissait de promouvoir la résilience des réfugiés et de soutenir les communautés d'accueil. La coopération et la coordination avec les partenaires, y compris de nombreuses ONG du monde entier, se sont renforcées et sont indispensables au travail de l'ensemble du système humanitaire.

58. Dans les situations de déplacement interne, le HCR a continué d'assumer ses responsabilités dans le cadre du système des groupes sectoriels du Comité permanent interorganisations : il dirige le groupe mondial chargé de la protection et codirige les groupes chargés des abris (avec la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) et de la coordination et de la gestion des camps (avec l'OIM). Le Haut-Commissariat a également joué un rôle de premier plan en contribuant à promouvoir des principes humanitaires, des normes et des interventions efficaces en tant que membre du Comité permanent interorganisations dans le cadre de différentes instances, et en codirigeant à différents moments le groupe de travail sur la responsabilité envers les populations touchées et, actuellement, l'équipe spéciale sur le caractère central de la protection. Le HCR contribue également à l'application du Programme d'action du Secrétaire général sur les déplacements internes. Il joue un rôle central en facilitant le travail du Conseiller spécial pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes et continuera à agir dans ce sens.

59. D'autres accords de partenariat importants ont été conclus, notamment la lettre conjointe HCR-OIM de 2019 sur la coordination et l'accord-cadre de coopération, en particulier pour faire face aux situations de mouvements mixtes. Les organisations ont élargi leur partenariat opérationnel, notamment dans le domaine essentiel de la collecte et de l'échange de données. Un autre partenariat important est le plan d'action conjointe du HCR et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour 2020, qui promeut les droits des enfants réfugiés et l'inclusion des enfants dans les systèmes nationaux, l'accent étant mis sur l'éducation, l'eau, l'assainissement et l'hygiène, ainsi que sur la protection de 2,1 millions d'enfants réfugiés dans 10 pays. Le plan d'action a également permis de soutenir des communautés d'accueil en investissant dans l'amélioration de la prestation des services nationaux dans les secteurs susmentionnés. Le HCR et l'UNICEF se sont engagés à faire en sorte que les enfants réfugiés et apatrides soient pleinement inclus dans les plans nationaux, les

budgets, les ensembles de données et les systèmes de prestation de services d'ici à 2030, dans les 120 pays où les deux organisations sont présentes. Le Programme alimentaire mondial (PAM) est également un partenaire de longue date du HCR. Les deux entités ont non seulement travaillé ensemble pour distribuer des vivres à des millions de personnes déplacées de force dans des situations d'urgence et des situations prolongées dans le monde entier, mais le PAM a également fourni un soutien logistique à des opérations, et le HCR et le PAM ont administré le Centre de ciblage et d'excellence pour les programmes conjoints, qui vise à renforcer la programmation conjointe.

60. Ces dernières années, les organismes des Nations Unies ont sensiblement augmenté l'assistance en espèces pour répondre aux besoins humanitaires. Rien qu'en 2022, le HCR a versé près de 970 millions de dollars en espèces à près de 10 millions de personnes dans plus de 100 pays. Les retours des bénéficiaires ont indiqué que l'argent liquide sans restriction était leur forme d'assistance préférée. Afin de garantir une approche commune, concertée et efficace, l'OCHA, le HCR, l'UNICEF et le PAM ont signé en 2018 la Déclaration commune sur l'assistance pécuniaire des Nations Unies, le HCR étant responsable de l'assistance en espèces destinée aux réfugiés. Conformément au Grand Bargain, un nouveau modèle de coordination des fonds a été adopté en 2022, le HCR assumant la codirection du Groupe consultatif mondial de l'assistance en espèces. Le Groupe aide tous les organismes à utiliser des protocoles normalisés, à procéder à des évaluations de marché et assurer la distribution de l'assistance en espèces.

61. Les partenariats avec les organisations confessionnelles et les dirigeants religieux se sont intensifiés à la suite du dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection qui a porté sur le rôle de la foi et des communautés confessionnelles dans l'action humanitaire en décembre 2012. La philanthropie religieuse est devenue un aspect important du soutien apporté aux personnes déplacées de force, en particulier dans le monde musulman. En 2017, le HCR a lancé le Fonds de Zakat pour les réfugiés, qui a reçu le feu vert de juristes et d'institutions pour recevoir et distribuer la Zakat (aumône obligatoire). Au cours de ses cinq années d'existence, le Fonds de Zakat pour les réfugiés a fourni une assistance à quelque 6 millions de réfugiés dans 26 pays.

62. En 2016, pour la première fois, 10 athlètes réfugiés ont concouru sous la bannière olympique aux Jeux olympiques de Rio de Janeiro. Depuis lors, d'autres réfugiés ont participé aux jeux. En 2021, le HCR a aidé des réfugiés d'équipes olympiques et paralympiques à prendre part aux Jeux de Tokyo, en étroite collaboration avec le Comité international olympique, le Comité international paralympique et l'Olympic Refugee Foundation. Aujourd'hui, des athlètes réfugiés s'entraînent pour participer aux Jeux de 2024.

IV. Transformation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

63. Face à l'évolution rapide de la situation mondiale et compte tenu des avancées technologiques, le HCR a lancé un ambitieux processus de transformation en 2017. De profonds changements concernant les structures, les systèmes et les effectifs ont été réalisés au cours des années suivantes afin de rendre le HCR plus réactif et plus axé sur les résultats. Cette démarche a transformé le HCR et l'a rapproché des personnes qu'il sert en donnant aux bureaux nationaux la flexibilité et l'autorité nécessaires pour appliquer des stratégies de protection, trouver des solutions adaptées au contexte et s'adapter aux dynamiques locales et régionales. Comme suite à l'incorporation des structures régionales existantes, le nombre de bureaux régionaux est passé de cinq à sept, l'objectif étant d'apporter un appui plus près des opérations, à compter de janvier 2020.

64. La structure décentralisée a été immédiatement mise à l'épreuve avec l'apparition de la pandémie de COVID-19, au moment même où les opérations sur le terrain étaient renforcées et où chaque bureau régional assumait un rôle d'appui plus important pour les opérations dans leur région respective. Cette structure a permis au HCR de « rester et d'agir » au plus fort de la pandémie, qui a touché les régions à des moments différents. En rapprochant l'autorité décisionnelle du point d'intervention, le HCR disposait de la souplesse nécessaire pour réagir plus efficacement aux besoins émergents et différents. Parallèlement, l'organisation a continué de veiller à ce que les personnes déplacées de force et les apatrides, ainsi que leurs besoins, restent au centre de ses programmes et de ses activités, en appliquant des méthodologies participatives tout au long de son cycle de programmation et en utilisant l'approche du Haut-Commissariat fondée sur l'âge, le genre et la diversité dans tous les domaines. Conformément à son approche axée sur les personnes, le HCR a

recherché des moyens novateurs de faire participer les personnes déplacées et apatrides, et de s'acquitter de ses responsabilités à leur égard, notamment au moyen de systèmes et de technologies permettant une communication et un retour d'information efficaces.

65. La transformation a consisté en partie à refondre les systèmes et les processus qui régissent le HCR. Créé dans le but de moderniser et de simplifier les principaux processus opérationnels et d'instaurer des solutions actualisées et innovantes fondées sur le cloud, le tout de manière coordonnée, le Programme de transformation institutionnelle couvre : a) la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats, y compris le nouvel outil de programmation de la gestion axée sur les résultats (COMPASS) ; b) les ressources humaines (Workday) ; c) les finances et la chaîne d'approvisionnement (progiciel de gestion intégré Cloud) ; d) la réalisation de projets et les partenariats ; e) la collaboration avec des partenaires extérieurs (Synergy) ; et f) l'intégration des systèmes (Link). Lancés respectivement en 2021 et 2022, COMPASS et Workday soutiennent la programmation et la planification pluriannuelles de l'organisation pour des millions de personnes déplacées de force et d'apatrides, ainsi que la gestion des ressources humaines. Les nouveaux systèmes institutionnels dans les quatre autres domaines devraient être lancés au second semestre de 2023.

66. La transformation ne consiste pas seulement à modifier les structures, les responsabilités et les processus. Il s'agit également de changer la culture institutionnelle. Depuis 2014, un cadre complet de gestion des risques a été mis en place et une solide culture du risque a été ancrée dans l'organisation. Les processus et les outils visant à renforcer la prévention, l'atténuation et la gestion des risques stratégiques et opérationnels, y compris toutes les formes de corruption, de fraude, d'inconduite et d'exploitation, y compris les abus et l'exploitation sexuels et le harcèlement sexuel, ont été profondément ancrés dans l'ensemble de l'organisation. Le contrôle a été renforcé grâce à la nomination d'un inspecteur général indépendant en 2020. La coordination entre les différents services de contrôle a depuis été améliorée. Le service des enquêtes du HCR a été professionnalisé, tandis qu'une plus grande cohérence a été établie entre les différentes entités chargées de l'intégrité et du contrôle.

67. En 2018, le HCR a adopté une nouvelle approche de la lutte contre l'inconduite sexuelle en s'attaquant aussi bien à l'exploitation et aux abus sexuels dont peuvent être victimes les personnes déplacées et apatrides qu'au harcèlement sexuel que peuvent subir des membres du personnel. Fondée sur l'idée que les deux formes d'inconduite sexuelle ont des racines communes, cette approche met l'accent sur la lutte contre les déséquilibres de pouvoir et les inégalités entre les sexes qui donnent lieu à de tels abus, et sur l'adoption d'une perspective centrée sur la victime. Dans le cadre des efforts déployés à l'échelle du système pour lutter contre le harcèlement sexuel et garantir une approche centrée sur la victime, le HCR a prêté un soutien important à l'Équipe spéciale du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, notamment dans le cadre de la conception de l'enquête annuelle sur le signalement des cas de harcèlement sexuel.

68. La transformation du HCR s'inscrit dans le cadre plus large de la réforme de l'Organisation des Nations Unies lancée par le Secrétaire général en 2017. Elle reflète le nouveau paradigme de gestion qui vise à responsabiliser les cadres sur le terrain, à simplifier et à actualiser les processus, à renforcer la transparence et à améliorer l'exécution du mandat. Le HCR a contribué de manière proactive à la réforme de l'Organisation des Nations Unies, notamment du point de vue financier, et continuera à le faire « sans préjudice des responsabilités qui lui sont confiées par l'Assemblée générale »²³. Dans la pratique, cela signifie que les représentants du HCR restent pleinement responsables devant le Haut-Commissaire de l'exécution du mandat de l'organisation, mais qu'ils rendent également compte au coordinateur résident des activités menées à l'échelon national et de leurs effets sur la réalisation des objectifs de développement durable.

69. Il y a dix ans, le Haut-Commissariat travaillait avec un budget basé sur les besoins de 5,3 milliards de dollars. En 2022, le HCR était présent dans 139 pays et disposait d'un budget annuel basé sur les besoins de plus de 10,7 milliards de dollars. Ces augmentations de la capacité et des besoins du Haut-Commissariat ont été calculées avec prudence pour tenir compte du fait que le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR a été multiplié par deux. Tout au long de la période, le financement a continué d'être assuré principalement par les États Membres, avec un

²³ Voir la note de bas de page 31 du Cadre de gestion et de responsabilisation du système des coordonnateurs résidents et de développement des Nations Unies, septembre 2021.

pourcentage croissant provenant du secteur privé. L'investissement de l'organisation dans la diversification des revenus s'est traduit par une augmentation sensible des revenus provenant du secteur privé, qui sont passés de 191 millions de dollars en 2013 à 1,2 milliard de dollars en 2022. En proportion du revenu total, les contributions du secteur privé sont passées de 6,4 % en 2013 à 21 % en 2022, signe d'un soutien et d'une solidarité croissants de la population à l'égard des réfugiés. Le secteur privé a été l'une des principales sources de fonds non préaffectés, puisqu'il représentait 41 % du montant total des fonds non préaffectés de l'organisation en 2022. Au cours des dix dernières années, l'écart entre les fonds disponibles et le budget est passé de 39 % en 2013 à 42 % en 2022. En termes réels, le montant des besoins non couverts est passé de 2,1 milliards de dollars en 2013 à 4,5 milliards de dollars à la fin de 2022.

70. Les orientations stratégiques du HCR ont été renouvelées pour la période 2022-2026. À la suite d'une analyse interne des progrès réalisés par rapport à la première série d'orientations stratégiques, l'organisation a recensé huit domaines dans lesquels elle mènerait une action accélérée et ciblée, à savoir : a) préserver la protection internationale, y compris dans le contexte des mouvements mixtes ; b) renforcer la responsabilité à l'égard des personnes déplacées et des apatrides, en particulier les femmes et les enfants ; c) renforcer les efforts visant à prévenir et à éliminer la violence fondée sur le genre ; d) élargir la réinstallation et les voies complémentaires ; e) intégrer l'engagement des partenaires de développement, y compris dès le début d'une situation d'urgence ; f) accroître la participation dans les situations de déplacement interne et trouver des solutions dans ce contexte ; g) redoubler d'efforts pour mettre fin à l'apatridie ; et h) atténuer de manière proactive les effets de l'urgence climatique sur les déplacements, conformément au mandat de protection de l'organisation.

71. Les orientations stratégiques reflètent la détermination du HCR à atteindre les objectifs de développement durable et à faire progresser les priorités énoncées dans le rapport du Secrétaire général intitulé « Notre programme commun ». En forgeant des alliances, l'organisation continuera à promouvoir l'inclusion des réfugiés et des apatrides dans les programmes de développement et les cadres de développement nationaux. Elle procède actuellement à l'alignement de ses programmes et 70 % de ses opérations sont aujourd'hui dotées de plans pluriannuels qui contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable. Ces orientations guideront ses activités au cours des prochaines années.

V. Conclusion et perspectives d'avenir

72. Au cours des dix dernières années, d'anciens conflits se sont poursuivis et de nouveaux ont éclaté. Nombre de leurs causes profondes n'ont pas été traitées et le nombre de personnes déplacées de force dans le monde a atteint des niveaux sans précédent. Il importe de relancer la recherche de toutes les solutions possibles et de s'employer avant tout à faire respecter le droit international, à protéger les civils et à mettre fin aux conflits. L'aide humanitaire continuera à sauver des vies, mais ne suffira pas à s'attaquer aux causes profondes des conflits. Outre la prévention et la résolution des conflits, il est urgent de s'attaquer aux problèmes sous-jacents tels que les violations des droits de l'homme, les inégalités et le manque de bonne gouvernance, ainsi que d'arrêter et d'inverser l'urgence climatique.

73. Malgré les problèmes que pose la situation actuelle en ce qui concerne les relations internationales, un certain nombre d'avancées importantes enregistrées au cours des dix dernières années ont fait évoluer et ont amélioré la manière dont la communauté internationale réagit aux déplacements forcés. Il s'agit notamment de la création d'importants mécanismes de coopération entre les États et d'autres acteurs qui ont permis de mieux protéger les réfugiés et de les inclure dans les systèmes nationaux jusqu'à ce qu'ils puissent rentrer chez eux. De surcroît, les réformes menées par le HCR lui-même ont renforcé ses activités conformément à son mandat de protection et d'assistance aux personnes déplacées, aux apatrides et à d'autres catégories de personnes.

74. Au premier rang de ces avancées figure le Pacte mondial sur les réfugiés, grâce auquel la communauté internationale a réaffirmé sa responsabilité à l'égard des réfugiés et a pris conscience que si la plupart des personnes déplacées restent le plus près possible de chez elles, y compris les réfugiés qui se trouvent pour la plupart dans des pays voisins, ces pays et communautés d'accueil ne peuvent pas être laissés seuls pour assumer cette responsabilité. Au contraire, tous les acteurs doivent redoubler d'efforts. Le Pacte mondial sur les réfugiés a fourni le cadre nécessaire à une réaction de

l'ensemble de la société face aux déplacements forcés. Alors que les donateurs continuent de financer les interventions humanitaires, d'autres acteurs, notamment les institutions financières internationales, les organisations de développement, le secteur privé, les organisations sportives, le monde universitaire et les groupes confessionnels, se sont également mobilisés pour montrer la force de la solidarité mondiale avec les réfugiés, les personnes déplacées et leurs communautés d'accueil, et ont apporté leur propre savoir-faire afin de compléter les interventions plus traditionnelles.

75. Si cette importante réorientation a permis d'améliorer sensiblement l'action de la communauté internationale face aux déplacements forcés à de nombreux égards, il reste encore des choses à faire. Le Forum mondial sur les réfugiés, qui se tiendra en décembre 2023, sera une nouvelle occasion pour la communauté internationale de se rassembler en vue de réaliser les quatre objectifs énoncés dans le Pacte mondial sur les réfugiés, de mieux se partager encore les charges et les responsabilités et de renforcer l'action collective, jusqu'à ce que les réfugiés puissent rentrer chez eux de leur plein gré, en toute sécurité et dans la dignité.
