

LE ROLE DU HCR APRES LE PACTE MONDIAL SUR LES REFUGIES

Claire INDER_*
*Legal Officer, HCR**

Pour citer cet article :

Claire Inder, « Le rôle du HCR après le Pacte mondial sur les réfugiés », *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 – décembre 2019, 5 p.

* Cette communication a été présentée à Paris, le 21 janvier 2019, lors de la conférence *Après l'adoption des Pactes des Nations Unies : Vers une gouvernance mondiale des migrations ?*, organisé par le CRDH.

* Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne représentent pas la position du HCR, ni des Nations Unies.

Claire INDER*

Le rôle du HCR après le Pacte mondial sur les réfugiés

Cette intervention se concentre sur le rôle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dans la mise en œuvre et le suivi du Pacte mondial sur les réfugiés, qui a été affirmé par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2018¹.

Avant de parler du rôle du HCR dans la mise en œuvre du Pacte sur les réfugiés – qui a été moins médiatisé que le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (« Pacte sur les migrations ») – il est utile de résumer son but et ses éléments clés, qui ont aussi des implications importantes désormais pour le système de gouvernance en matière des réfugiés.

Par rapport au Pacte sur les migrations, qui porte sur une question dont le cadre normatif au niveau international a été jusqu'ici moins développé, le Pacte sur les réfugiés s'ajoute à un régime de droit international et un cadre institutionnel riches, qui existent et se sont développés depuis des décennies. Il inclut des principes de droit international coutumier, tel que le principe de non-refoulement, mais aussi des traités internationaux et régionaux (notamment la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ci-après « Convention de 1951 »), des résolutions de l'Assemblée générale et du Comité exécutif du HCR, ainsi que la jurisprudence et la doctrine.

Le Pacte sur les réfugiés ne cherche pas à remplacer tout cela, ni à le résumer. Son but principal est de répondre à une lacune historique dans le régime international pour la protection des réfugiés : le besoin d'assurer un partage plus équitable et prévisible de la charge et des responsabilités associées à des déplacements massifs de réfugiés.

1. PRINCIPE DE PARTAGE DE LA CHARGE ET DES RESPONSABILITES

Il est reconnu que la situation des réfugiés constitue une préoccupation commune pour l'humanité. Ainsi, il a été reconnu aussi depuis longtemps qu'il y a un impératif pour la communauté internationale dans son ensemble de coopérer pour résoudre de telles situations : on parle souvent d'un principe de « solidarité » ou de « partage de la charge et des responsabilités ».

Cependant, même si ce principe a été reconnu à plusieurs reprises (dans le préambule de la Convention de 1951, des instruments régionaux, et des résolutions de l'Assemblée générale) et que la création du HCR en elle-même était une tentative de faciliter cette coopération internationale, la majorité des réfugiés du monde se trouve dans 10 pays seulement, et 85 % sont dans des pays en voie de développement ; alors que seulement 10 autres pays ensembles fournissent 93 % du budget du HCR². Il y a donc un besoin urgent de mettre en œuvre ce principe reconnu de longue date.

Le paragraphe 68 de la Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants (A/RES/71/1) de 2016 a franchi une nouvelle étape, avec un engagement par les

* Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne représentent pas la position du HCR, ni des Nations Unies.

¹ A/RES/73/151, para 23.

² HCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>.

États de promouvoir un partage plus équitable de la charge et des responsabilités que représentent l'accueil des réfugiés du monde entier et l'aide dont ils ont besoin.

Le but central du Pacte mondial sur les réfugiés est de concrétiser cet engagement.

2. ASPECTS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE PARTAGE DE LA CHARGE ET RESPONSABILITE DANS LE PACTE MONDIAL SUR LES REFUGIES

Pour ce faire, le Pacte contient trois innovations principales, qui seront essentielles pour sa mise en œuvre.

La première, c'est l'établissement d'un Forum mondial sur les réfugiés. Le Forum sera convoqué au niveau ministériel tous les quatre ans. Tous les États membres de l'ONU, mais aussi d'autres parties prenantes, seront appelés à y annoncer des engagements concrets et des contributions pour atteindre les objectifs du Pacte mondial, à savoir: i) alléger la pression sur les pays d'accueil ; ii) renforcer l'autonomie des réfugiés ; iii) élargir l'accès aux solutions dans des pays tiers ; et iv) favoriser les conditions d'un retour dans les pays d'origine en sécurité et dans la dignité³.

Les engagements pris et les contributions faites aux Forums pourraient prendre diverses formes. Le principe de base est que, même si tous les États et d'autres parties prenantes sont appelés à contribuer, les engagements et contributions spécifiques sont à déterminer par chaque État ou partie prenante selon leurs capacités et niveaux de développement.

En plus de l'annonce des engagements et contributions, les Forums ont un deuxième objectif : assurer le suivi et l'examen du Pacte. Cet exercice de suivi et d'examen sera informé par : un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des engagements et des contributions ; un processus pour mesurer l'impact de l'accueil, de la protection et de l'assistance des réfugiés sur les pays d'accueil ; et des indicateurs pour mesurer le progrès accompli en vue d'atteindre les quatre objectifs du Pacte. Les Forums vont être complétés par des réunions officielles de haut niveau, qui se tiendront tous les deux ans entre les Forums.

Cette nouvelle architecture pour promouvoir la solidarité internationale s'inspire des arrangements qui ont déjà été mis en place par le passé – comme le plan d'action global pour répondre aux besoins des réfugiés en provenance de l'Indochine pendant les années 1970s et 1980s⁴. Cependant, le Pacte assure que de tels mécanismes sont systématiques et permanents. C'est un modèle qui cherche un équilibre entre le fait que le Pacte n'est pas juridiquement contraignant, d'une part ; et la volonté d'assurer qu'il en résulte une véritable amélioration du partage de la charge et des responsabilités, d'autre part.

La deuxième innovation du Pacte pour renforcer la solidarité internationale, c'est la possibilité pour les pays d'accueil qui font face à une arrivée à grande échelle de réfugiés d'activer une « Plateforme d'appui » pour renforcer leurs réponses nationales. Une plateforme regrouperait des États prêts à mobiliser un soutien concret pour le pays d'accueil, assisté par le HCR, ainsi que d'autres parties

³ Pacte mondial sur les réfugiés, (A/73/12 (Part II)), https://www.unhcr.org/gcr/GCR_French.pdf, para 7.

⁴ Voir, par exemple, HCR, *Thematic discussion 1: Past and current burden- and responsibility-sharing arrangements*, <https://www.unhcr.org/59525f887>.

prenantes, le cas échéant. Ce modèle se base sur les leçons apprises grâce à l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF) – l'annexe 1 de la Déclaration de New York, qui a déjà été mis en œuvre dans une quinzaine de pays⁵.

Il est à espérer que ces innovations du Pacte – par une pression positive des pairs, mais aussi en créant une architecture qui pourrait systématiser les contributions – vont élargir la base d'appui au-delà des pays ayant historiquement contribué à la cause des réfugiés par leur accueil ou d'autres moyens. Un autre outil du Pacte qui va dans ce sens, c'est le lancement d'une stratégie triennale (2019-2021) visant à augmenter les places de réinstallation, en incluant les pays qui ne participent pas déjà aux efforts mondiaux.

La troisième innovation du Pacte, c'est l'élaboration d'une approche multipartite et de partenariat. Ceci a pour but d'engager un éventail plus large d'acteurs dans la réponse aux situations de déplacement – tout en reconnaissant le rôle central de l'État. Le HCR a une longue tradition de coopération avec des organisations non-gouvernementales nationales et internationales, qui sont souvent en première ligne des efforts humanitaires ; ainsi qu'avec d'autres agences de l'ONU. Cependant, le Pacte cherche à encourager l'engagement d'autres acteurs comme, par exemple, les autorités locales telles que les maires et des autorités communales, le secteur privé, y compris à travers des partenariats public-privés, et les réfugiés et les communautés d'accueil eux-mêmes, y compris aux Forums tous les quatre ans.

Peut-être l'aspect le plus proéminent de l'approche multipartite et de partenariat, c'est l'engagement des acteurs du développement, historiquement peu impliqués dans des situations vues principalement comme étant d'ordre humanitaire. Cette tendance a renforcé – et a été renforcée par – certaines politiques des États qui tenaient les réfugiés à l'écart de la population locale et qui renforçaient leur dépendance à l'aide humanitaire, même dans des situations de longue durée (par exemple, l'utilisation des camps, l'exclusion des réfugiés du marché travail, et l'établissement des systèmes parallèles pour assurer l'éducation et la santé des réfugiés).

Une solution a longtemps été recherchée pour réconcilier la division traditionnelle entre l'action humanitaire d'un côté, et l'action pour le développement de l'autre. Néanmoins, depuis quelques années il y a une reconnaissance grandissante de l'impact d'une arrivée d'un large nombre de réfugiés sur le développement des communautés d'accueil ; ainsi qu'une reconnaissance que le fait de donner une réponse aux besoins en matière de développement des réfugiés peut avoir des effets positifs pour la communauté d'accueil (tel que le renforcement des systèmes nationaux pour la santé, l'éducation et l'infrastructure) et être moins cher dans le moyen terme. C'est cette nouvelle reconnaissance que le Pacte cherche à amplifier, en engageant les acteurs du développement dès le début d'une crise.

3. RÔLE DU HCR DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE MONDIALE SUR LES RÉFUGIÉS

Le Pacte constitue un changement significatif dans le système de gouvernance pour les réfugiés. Il a aussi des conséquences pour la manière dont le HCR travaille, notamment grâce au rôle attribué au HCR dans la mise en œuvre et le suivi du Pacte.

⁵ Voir : <http://www.globalcrf.org/>.

Le HCR a un mandat pour la protection et la recherche des solutions durables pour les réfugiés, ainsi que d'autres personnes dites « de préoccupation » pour l'organisation (y compris les apatrides, rapatriés, demandeurs d'asile, et les déplacés internes dans certaines circonstances). Ce mandat a été établi par l'Assemblée générale, il n'a pas de caractère politique, et il est humanitaire et social. Il est aussi, grâce aux instruments juridiques et des résolutions de l'Assemblée générale, dit « non transférable » – ce qui veut dire que la responsabilité du HCR ne peut pas être transférée ou déléguée à une autre agence de l'ONU ou d'autres acteurs. Le statut du HCR met l'organisation au cœur du système de réponse pour les réfugiés, y compris par rapport aux fonctions de coordination. Le Haut-Commissaire peut cependant inviter la coopération d'autres acteurs pour l'assister dans l'accomplissement de son mandat.

Rien dans le Pacte ne change le mandat existant du HCR. Cependant, le Pacte reflète le fait que la protection et les solutions pour les réfugiés peuvent être améliorées si elles sont appuyées par une solidarité internationale profonde et réelle, et une prise de responsabilité par la communauté internationale dans son ensemble. Ceci est encore plus le cas compte tenu de la reconnaissance grandissante des liens entre le déplacement des réfugiés et d'autres domaines, tel le développement durable, le maintien de la paix, les migrations au sens large, la sécurité nationale et le respect des droits de l'Homme. Entre autres, le Pacte met l'accent sur le rôle central des États et sur leurs responsabilités ; sur une approche qui engage plus de parties prenantes ; et sur des plans qui engagent tant les réfugiés que les communautés d'accueil.

C'est pour cette raison que le rôle du HCR dans la mise en œuvre du Pacte est caractérisé à plusieurs reprises comme étant « catalytique et d'appui »⁶. Par exemple, en ce qui concerne les modalités pour concrétiser le principe du partage de la charge et des responsabilités en général – comme les Forums, les plateformes d'appui, et la stratégie sur la réinstallation – le HCR est appelé à jouer un rôle actif de facilitation et de mobilisation. Il est demandé au HCR de convoquer et co-arbitrer les Forums, avec un ou plusieurs États, ainsi que d'établir et assurer l'efficacité de plusieurs outils pour le suivi et l'examen du Pacte. Mais son rôle est surtout celui d'un facilitateur. Le HCR ne peut pas, et ne cherche pas à, tout faire – si le Pacte réussit, l'organisation aurait même moins à faire – mais il peut mettre en place les conditions et les mécanismes pour une prise de responsabilité par les autres, et surtout les États eux-mêmes.

En ce qui concerne le rôle « catalytique et d'appui » du HCR dans une approche multipartite et de partenariat spécifiquement, le Pacte reconnaît que l'engagement du HCR peut être complété par une action engagée de la part des autres acteurs pour une réponse plus complète. Dans ce sens, le Pacte reflète déjà la réalité opérationnelle en ce qui concerne la collaboration entre le HCR et des acteurs divers, et sert à le renforcer et le rendre plus systématique.

Quelques exemples peuvent être mentionnés, parmi les arrangements multipartites cités dans le texte du Pacte.

La coopération grandissante entre acteurs humanitaires et de développement se traduit déjà par une collaboration plus étroite entre le HCR et la Banque Mondiale. Cette collaboration est basée sur la complémentarité et un respect pour la manière de travailler et les obligations différentes (par exemple, le rapport avec le gouvernement est différent ; ainsi les actions pour promouvoir le développement ne

⁶ Pacte mondial sur les réfugiés, (A/73/12 (Part II)), https://www.unhcr.org/gcr/GCR_French.pdf, paras 33, 101.

peuvent pas remplacer l'engagement humanitaire, avec un accent mis sur l'indépendance et une réponse motivée par les besoins).

En ce qui concerne l'établissement d'une alliance académique mondiale : cette alliance ne constitue pas un effort de la part du HCR de coordonner les chercheurs, surtout ceux qui sont déjà spécialisés dans le domaine de droit des réfugiés ou les politiques des migrations. En revanche, le Pacte contient des approches qui nécessitent de la recherche et de l'expertise dans de nouveaux domaines : aménagement urbain ; démographie ; économie ; sociologie ; et environnement. L'alliance académique cherche à réunir des experts dans ces domaines – et surtout ceux qui viennent des institutions dans des pays en voie de développement. Même si le HCR souhaite profiter dans la mesure du possible des résultats pour renforcer la mise en œuvre du Pacte, ce n'est pas son alliance. Elle est initiée et menée par les chercheurs eux-mêmes, avec la facilitation du HCR si nécessaire.

Enfin, l'engagement du secteur privé en faveur des réfugiés peut avoir beaucoup de bénéfices : les banques et agences de micro-financement peuvent faciliter l'accès par les réfugiés aux services financiers, comptes bancaires ou possibilités de prêts ; les opérateurs mobiles ou d'internet peuvent assurer la connectivité des réfugiés ; les employeurs, bien évidemment, ont un rôle clé dans l'accès au marché de travail ; et certaines compagnies à grande échelle ont beaucoup de potentiel en tant que donateurs (par exemple, IKEA, qui a financé un projet dans un camps en Jordanie pour assurer l'électricité solaire). On pourrait être méfiant de l'engagement du secteur privé pour des raisons de responsabilité et de transparence : le rôle du HCR dans sa collaboration avec ces acteurs consiste à assurer cette responsabilité et cette transparence pour les personnes qui relèvent de son mandat.

Cette intervention a souligné à plusieurs reprises que le changement dans le système de gouvernance en matière des réfugiés grâce au Pacte est potentiellement significatif. Cependant, l'ampleur du changement va dépendre de la mise en œuvre du Pacte dans la réalité. Le HCR travaille déjà sur le premier Forum qui aura lieu en décembre 2019 pour assurer qu'il aboutisse à des résultats concrets – y compris une mobilisation plus large des États et d'autres parties prenantes pour répondre aux besoins des réfugiés et de leurs communautés d'accueil.