

Ébauche de document de réflexion

« *Nous assistons à un changement de paradigme, à un glissement incontrôlé vers une ère où l'ampleur des déplacements forcés dans le monde ainsi que des réponses nécessaires est manifestement sans précédent¹.* »

António Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

I. Introduction

1. Le huitième Dialogue annuel du Haut Commissaire sur les défis de protection aura lieu à Genève les 16 et 17 décembre 2015 sur le thème : *Comprendre les causes profondes des déplacements et y faire face*. La présente ébauche énonce les raisons du choix de ce thème et les objectifs du Dialogue, et fournit à titre initial des informations sur les questions d'organisation. Comme les années antérieures, le document sera affiné et peaufiné au fur et à mesure que la préparation du Dialogue progresse.

II. Pourquoi mettre l'accent sur les causes profondes ?

2. Le nombre de personnes déplacées à cause des conflits a atteint des niveaux sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, près de 60 millions de personnes sont déplacées de force. Des civils d'Iraq, de la Libye, de la République arabe syrienne, du Yémen, de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo, du Nigéria, du Soudan du Sud, du Soudan, d'Ukraine et de bon nombre d'autres pays sont affectés par des conflits armés, ce qui entraîne des déplacements internes et des afflux de réfugiés en l'absence d'un système national efficace de protection. Les apatrides ont également besoin de protection parce qu'ils sont des personnes qu'aucun pays ne considère comme étant ses citoyens. L'intérêt du HCR pour les causes profondes découle des notions de prévention des déplacements d'une part et de réacquisition et de jouissance de la protection nationale d'autre part, dans le cadre de solutions durables.

3. Depuis sa création il y a 65 ans, c'est-à-dire cinq ans après l'élaboration de la Charte des Nations Unies, le HCR n'a jamais eu à faire face à autant de déplacements humains. De plus en plus de personnes sont déplacées, et un nombre croissant de personnes déplacées sont prises au piège dans des crises « quasi permanentes » ou des situations de déplacement interne ou de réfugiés prolongées. Au fil des années, de moins en moins de personnes semblent en mesure de trouver des solutions à leurs situations. La situation des réfugiés syriens est en passe de devenir non seulement la plus grande crise de réfugiés, mais également la situation de réfugiés prolongée la plus importante de la décennie.

4. Dans ce contexte, il est nécessaire d'avoir une compréhension plus nuancée de ce que sont en réalité les causes profondes des déplacements, de la manière dont elles peuvent être atténuées ou éliminées et de la personne qui doit se charger de le faire. Comment est-ce que les causes profondes sont comprises dans le contexte du travail humanitaire ? Quel rôle joue le HCR aux côtés d'autres acteurs humanitaires pour faire face à ces causes ?

¹ *World at War, UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2014*, disponible en anglais à www.unhcr.org/556725e69.html.

III. Objectifs du Dialogue

5. Les objectifs globaux du Dialogue sont les suivants :
 - Contribuer à une compréhension meilleure et plus nuancée des « causes profondes » des déplacements et de leur pertinence quant à la « prévention » et aux « solutions » ;
 - Cataloguer les pratiques qui se sont révélées efficaces pour faire face aux causes profondes des déplacements, y compris dans le travail du HCR et d'autres acteurs humanitaires ;
 - Mieux cerner l'apport institutionnel que les acteurs humanitaires peuvent faire pour s'attaquer aux causes profondes des déplacements ;
 - Identifier les mesures particulières pouvant contribuer à faire face à des causes profondes distinctes des déplacements ; et
 - Susciter des idées sur la manière de faire face aux causes profondes des déplacements d'une manière plus ciblée, stratégique et coopérative, et identifier les occasions de le faire, surtout par des partenariats.

IV. Thèmes potentiels pour les sessions en groupe

6. Lors des sessions en groupe, les participants pourraient utilement explorer un certain nombre de thèmes potentiels. Un document d'information plus détaillé, énonçant les thèmes et quelques questions d'orientation pour la session, sera communiqué en temps opportun.

A. « Prévention »

7. Lorsque nous jetons un regard sur les populations prises en charge aujourd'hui par le HCR, l'immense majorité est constituée de personnes ayant survécu aux violations des droits de l'homme, aux violences et aux conflits. Bon nombre partagent aussi deux traits communs, à savoir la *privation* et la *discrimination*. La discrimination est très souvent fondée sur la race ou l'ethnie, la nationalité ou le sexe, les croyances, y compris les croyances religieuses, la caste ou la classe. Les causes profondes des déplacements sont multiples et comprennent la mauvaise gouvernance, l'inégalité d'accès aux avantages du « développement », les dynamiques régionales et les conflits, l'urbanisation et l'extrémisme de toutes sortes.

8. Dans les années 1990, la notion de « prévention » a bénéficié d'un très grand intérêt, surtout concernant les conflits donnant lieu à des afflux de réfugiés et à des déplacements. On estimait qu'en mettant l'accent sur les « mesures de prévention », on pouvait mieux éviter de tels afflux. Dans le même temps, on pensait qu'il y avait comme un lien de causalité entre « s'attaquer aux causes profondes » des déplacements et « trouver des solutions durables ». Pendant les deux décennies suivantes, le discours sur la prévention et les causes profondes a évolué, la nécessité de s'attaquer aux causes profondes étant reconnue dans divers domaines, notamment la prévention et l'élimination de l'apatridie, la protection des minorités, la lutte contre le crime transnational organisé, et plus récemment la protection en mer.

9. Par « prévention », le HCR ne veut pas dire prévenir les mouvements ou les déplacements de réfugiés, mais s'attaquer aux facteurs qui provoquent les déplacements, pour que les populations ne soient pas obligées de bouger. Dans ce contexte, le principal objectif de la prévention est la disponibilité des systèmes nationaux efficaces de protection.

10. Certes, ce que les acteurs humanitaires peuvent faire pour s'attaquer aux causes sous-jacentes des déplacements comporte de toute évidence des limites, mais ces acteurs peuvent apporter et apportent de la valeur aux efforts déployés à cet effet, souvent grâce à leur solide implantation dans les pays, leur engagement de longue date dans bon nombre de sites, leur approche communautaire, leur approche de partenariat bien établi, et à l'accent mis sur le renforcement des capacités des acteurs locaux et nationaux. De fait, le HCR et ses partenaires font déjà des contributions importantes, sans nécessairement ranger cet effort

dans le cadre de la « prévention » ou des mesures prises en vue de « s'attaquer aux causes profondes » des déplacements. Entrent dans ce type de travail, par exemple, la campagne pluriannuelle du HCR pour la prévention et l'élimination de l'apatridie et les actions connexes de plaider en faveur de l'enregistrement des naissances, les activités de protection des déplacés internes et d'autres populations affectées, le travail dans le domaine de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes et des filles, la protection communautaire et la responsabilisation des communautés.

11. Dans l'effort collectif visant à approfondir la compréhension du phénomène des conflits et des déplacements, y compris pour des motifs de prévention et des motifs humanitaires, il est opportun d'examiner leurs causes profondes et interconnectées. L'exemple dans ce cas est l'impact des industries extractives et lucratives liées aux mines de diamant, au bois et, de plus en plus, aux minerais et aux métaux indispensables pour la révolution numérique et l'économie mondiale. Ces industries fonctionnent souvent dans des endroits certes riches en ressources, mais ayant une faible présence gouvernementale, policière ou judiciaire, avec peu de respect de l'état de droit et des risques élevés de violation grave des droits humains et de déplacement. L'autre exemple est la circulation rapide d'armes légères qui contribue à rendre les armes et les munitions facilement disponibles pour être en fin de compte utilisées dans des atrocités, des conflits et des crimes de toutes sortes. La culture des armes est une réalité, par exemple, dans le triangle septentrionale de l'Amérique centrale, et une caractéristique principale des opérations des gangs du crime transnational organisé. Ces éléments ont, entre autres, été reconnus comme étant d'importants facteurs de déplacement.

12. Dans ce contexte marqué par l'émergence des conséquences de la globalisation, du développement humain et de la technologie, ainsi que par les causes traditionnelles persistantes des conflits et des déplacements, le Dialogue va analyser les rapports qui existent entre les causes sous-jacentes des violences et des conflits et les afflux de réfugiés et les déplacements qui en résultent. Il va également susciter des idées sur la meilleure manière de prévenir, dans la mesure du possible, le besoin des populations de fuir.

B. Les nouvelles « causes profondes » des déplacements : la détérioration de l'environnement, les catastrophes naturelles et le changement climatique

13. La majorité des personnes prises en charge par le HCR sont concernées au premier chef par le changement climatique. Elles sont concentrées dans les pays les moins avancés et les pays en développement qui souffriront des effets disproportionnés du changement climatique, notamment de l'accroissement de l'insécurité alimentaire et en matière d'approvisionnement en eau, de la perte des moyens traditionnels d'existence et des phénomènes à évolution lente comme la désertification. L'expérience a confirmé que ces problèmes touchent d'une manière disproportionnée les populations les plus vulnérables qui comprennent les personnes ayant déjà été déplacées pour des raisons liées aux conflits.

14. Des États et des communautés signalent de plus en plus de nouvelles causes profondes de déplacement, à savoir la détérioration de l'environnement, les catastrophes naturelles et le changement climatique. Il est communément admis que le stress lié au changement climatique peut exacerber les tensions et les mécontentements existant au sein des communautés et des États, conduire dans certains cas à des conflits et rendre même plus complexes les besoins et les réponses humanitaires dans de telles situations.

15. La plupart des personnes déplacées en cas de catastrophe naturelle et de changement climatique restent dans leurs propres pays. Pour celles qui sont obligées de fuir au-delà des frontières, il existe actuellement des lacunes dans les cadres juridiques, institutionnels et opérationnels destinés à les protéger. La réunion mondiale de l'Initiative Nansen d'octobre 2015 et la 21^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques devant se tenir en décembre 2015 à Paris constitueront des

moments historiques permettant de clarifier les implications du changement climatique sur la mobilité humaine et la manière dont les États peuvent mobiliser l'appui international en faveur des réponses allant au-delà des « approches humanitaires ».

16. La solution du problème de déplacement dans le contexte de catastrophes et de changements climatiques nécessite diverses réponses allant au-delà des approches humanitaires classiques pour englober la réduction des risques de catastrophes, l'adaptation au changement climatique et le développement durable. En plus de veiller à ce que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou à l'étranger, à cause des crises liées au climat, bénéficient de la protection et de l'assistance en temps voulu, il est nécessaire de faire en sorte que les personnes touchées soient en mesure de récupérer et de rétablir leurs moyens d'existence, et de trouver des solutions le plus rapidement possible. Pour prévenir les déplacements, un plus grand accent doit être mis sur leurs causes profondes, notamment en réduisant les risques de déplacement et en s'attaquant aux causes sous-jacentes de vulnérabilité par une gestion renforcée des risques de catastrophes, l'adaptation au changement climatique et des mesures de renforcement de la résilience. La planification du développement durable sera également indispensable pour éviter que ces phénomènes ne deviennent les « causes profondes » de déplacements forcés. Les solutions permettant de satisfaire les besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou au-delà des frontières doivent bénéficier d'une attention particulière. Si le Dialogue va explorer les implications de l'Agenda de protection de l'Initiative Nansen pour le travail du HCR, il va également bénéficier du travail entrepris pour la relocalisation envisagée.

C. Renforcer la recherche de solutions pour les situations prolongées²

17. Les solutions sont prévues dans le Statut du HCR. Les divers instruments juridiques qui régissent le travail de l'Organisation et un certain nombre de Conclusions du Comité exécutif confirment cette orientation en faveur des solutions. Bon nombre de solutions supposent l'acquisition ou la réacquisition de la protection nationale. Au-delà de la mission globale consistant à « trouver des solutions durables », le mandat du HCR inclut la facilitation du rapatriement volontaire des réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales, menée dans la pratique par la réinstallation dans des pays tiers ou l'intégration locale dans les pays d'asile. La campagne du HCR visant à éradiquer l'apatridie en une décennie – la Campagne #*J'appartiens* et le *Plan d'action global 2014-2024 visant à mettre fin à l'apatridie* – identifie les mesures permettant d'éradiquer les principales causes de l'apatridie.

18. La principale raison qui explique le déplacement prolongé est la multiplication et la persistance des conflits qui ne semblent pas susceptibles d'être réglés. La résolution (et la prévention) des conflits doit donc bénéficier de la plus grande priorité, compte tenu de la menace réelle qu'ils représentent pour la paix et la sécurité internationales. Des exemples d'effets de contagion abondent. Il est indispensable de renforcer la capacité collective de trouver des solutions aux conflits à un stade précoce, au lieu de s'efforcer à en gérer les conséquences. Comment est-ce que la communauté internationale peut mieux faire face aux situations prolongées ?

19. Si au cours de ces dernières années, le HCR a davantage mis l'accent sur les solutions durables et a de plus en plus tenu compte du lien existant entre son travail et les causes profondes des déplacements, il constate malheureusement les limites de ses propres actions. Pour s'attaquer aux causes profondes des afflux de réfugiés, des déplacements et de

² Le HCR définit la situation de réfugiés prolongée comme étant celle dans laquelle au moins 25 000 réfugiés de la même nationalité sont en exil depuis au moins cinq ans dans un pays d'asile donné. Si cette définition comporte par essence des limites, l'estimation du nombre de réfugiés vivant depuis longtemps en exil est indispensable du point de vue des solutions, de la protection et des opérations. En fin 2014, on estime à environ 6,4 millions (45 %) le nombre de réfugiés en situation prolongée. La durée moyenne de 33 situations de réfugiés prolongées est d'environ 25 ans.

l'apatridie, il faudrait mener diverses actions dans d'autres domaines où le HCR n'est ni le seul ni même le principal acteur. L'élément le plus important est la volonté politique. Comment veiller à ce que les principaux acteurs du processus de paix gardent à l'esprit l'urgence de trouver des solutions au problème de déplacement, surtout dès le déclenchement des crises ? Dans un certain nombre de processus de paix, les femmes ont été, non seulement des agents de changement, mais aussi des agents de paix : comment exploiter le potentiel des femmes, notamment des femmes déplacées et réfugiées, en tant qu'artisans et agents de la paix ? Comment veiller à ce que les accords de paix abordent effectivement les causes profondes des conflits et tiennent dûment compte de la nécessité de régler les problèmes des réfugiés, des déplacés internes et des apatrides ?

V. Modalités d'organisation

20. Comme les années antérieures, le document d'information et d'autres informations pertinentes, notamment d'ordre logistique, seront publiés sur une page Internet dédiée, au fur et à mesure de leur disponibilité.

21. En novembre, le HCR organisera à Genève une session d'information sur le Dialogue.

VI. Participation

22. Les invitations seront envoyées aux États membres du Comité exécutif et aux observateurs admis au Comité permanent, aux autres États membres des Nations Unies intéressés par le thème, aux organisations sœurs intéressées du système des Nations Unies, à des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales, des universitaires, des experts, des praticiens et des avocats. Les invitations seront envoyées aux États par le biais de leurs missions permanentes à Genève et adressées à leurs ambassadeurs/représentants permanents. Les autres invitations seront envoyées par courriel.

VII. Résultats

23. Conformément à la pratique établie, le HCR préparera un document d'information pour éclairer les délibérations et communiquera d'autres documents pertinents. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M. António Guterres, présidera le Dialogue, aidé en cela par des coprésidents qui dirigeront les débats lors des séances en groupe. Pour que les travaux soient aussi interactifs et informels que possible, le Dialogue comprendra des séances plénières et des séances en groupe. Les idées émises lors des débats ne seront attribuées à aucun des participants ni à aucune des délégations, et le Haut Commissaire ne cherchera pas à obtenir un résultat négocié du Dialogue. À la fin, il clôturera les débats avec son propre résumé des délibérations, avec l'aide des coprésidents. À la fin du Dialogue, le HCR communiquera un résumé informel des délibérations, y compris les mesures de suivi recommandées, le cas échéant.

Genève, le 7 août 2015