

Pacte mondial sur les réfugiés

11/22/2018

MÉMOIRE SOUMIS AU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION (CIMM) DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants a été adoptée en septembre 2016 et a ouvert la voie à l'adoption de deux nouveaux pactes mondiaux: un pacte mondial sur les réfugiés et un pacte mondial sur les migrations sûres, ordonnées et régulières. Chacun poursuit des objectifs différents. En vue de l'étude menée par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM) sur les pactes mondiaux, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) au Canada soumet un mémoire écrit pour appuyer les discussions du comité sur le pacte mondial sur les réfugiés que le HCR, en tant qu'Agence des Nations Unies chargée par les États membres de protéger et de trouver des solutions pour les réfugiés dans le monde, a eu la tâche d'élaborer.

MISE EN CONTEXTE

Le pacte mondial sur les réfugiés résulte de 24 mois de consultations intensives avec les États membres des Nations Unies, des experts, des organisations de la société civile (à la fois nationales et internationales) et des réfugiés, et a également bénéficié de leçons de la mise en œuvre pratique du Cadre d'action global pour les réfugiés ("Comprehensive Refugee Response Framework", ou "CRRF" en anglais) définit dans la Déclaration de New York et déjà mis en application dans un certain nombre de situations de réfugiés. Le HCR a présenté le pacte à l'Assemblée générale en même temps que son rapport annuel. Le 13 novembre 2018, la Troisième Commission responsable des questions sociales, humanitaires et culturelles a approuvé la résolution avec une écrasante majorité et a envoyé le texte à l'Assemblée générale pour adoption en séance plénière par consensus avant la fin de l'année.

Le Canada a participé activement à la rédaction du pacte. Avec la contribution des ONG canadiennes, le Canada a été l'un des premiers pays à faire des suggestions concrètes sur les sujets que le pacte devrait aborder. Celles-ci portaient notamment sur les avantages de l'inclusion économique des réfugiés, l'impératif d'accroître le soutien politique et financier aux pays d'accueil, les moyens d'élargir les pistes de solutions durables dans les pays tiers et les vulnérabilités spécifiques auxquelles se confrontent les femmes et filles réfugiées. En tant que Président du Comité exécutif du HCR en 2017, le Canada a joué un rôle actif dans les consultations des partenaires sur plusieurs questions liées au genre et à l'éducation.

Près de 60% des réfugiés dans le monde vivent dans 10 pays environ, tous des pays de l'hémisphère sud. Par ailleurs les réfugiés vivent souvent dans les régions les plus pauvres de ces pays, aux côtés de communautés d'accueil qui rencontrent souvent les mêmes difficultés

pour accéder aux services de base. Le pacte mondial sur les réfugiés répond au besoin de partager de manière plus prévisible et équitable les responsabilités, notamment en termes d'aide financière et de solutions durables, vis-à-vis les pays accueillant un grand nombre de réfugiés. Le pacte prône l'adoption d'approches visant à obtenir des résultats, à la fois pour les réfugiés et pour les communautés qui les reçoivent. Conformément à l'engagement pris lors du Sommet humanitaire mondial de 2016 de combler le fossé entre le développement et les interventions humanitaires, le pacte reconnaît également l'importance de la participation d'acteurs non humanitaires, tels que les institutions financières internationales et régionales, le secteur privé, les organisations confessionnelles et les organisations non gouvernementales, les villes et les institutions publiques décentralisées, de même que les acteurs de développement dès le début d'une situation d'urgence.

En s'appuyant sur le "CRRF", le pacte mondial sur les réfugiés renforce les pratiques acquises depuis de nombreuses années, parfois depuis des décennies, et propose une nouvelle vision de la manière dont la communauté internationale s'engagera avec les pays qui reçoivent des réfugiés en grands nombres.

OBJECTIFS

Le pacte mondial sur les réfugiés traduit l'idée du partage des responsabilités en des mesures pratiques et concrètes. Il couvre l'ensemble du parcours des réfugiés – de l'accueil aux solutions durables. Le pacte représente la volonté politique et l'ambition de la communauté internationale de renforcer la coopération et la solidarité envers les réfugiés et les communautés qui les accueillent.

Le pacte définit la voie à suivre pour garantir aux communautés d'accueil le soutien dont elles ont besoin en temps opportun, pour que les réfugiés soient mieux intégrés (ayant accès aux services de santé, d'éducation ainsi qu'aux moyens de subsistance), afin qu'ils puissent mener une vie productive et pour chercher des solutions durables dès le début d'une crise. Le pacte mondial sur les réfugiés contribuera à rendre les réponses plus systématiques et prévisibles, et galvanisera les actions et les ressources à travers un éventail plus large d'acteurs locaux et internationaux.

Les quatre objectifs principaux du pacte sont les suivants :

1) Alléger les pressions exercées sur les pays qui reçoivent et accueillent les réfugiés.

Fournir des services de base aux réfugiés, tels que l'accès au logement, à l'eau potable, à la nourriture, à l'éducation et aux services de santé, est un effort significatif pour les pays qui, en raison de leur proximité géographique avec les crises, accueillent un grand nombre de réfugiés. La création ou le renforcement des services publics existants pour faire face aux pressions d'un afflux de réfugiés, tout en maintenant des services de qualité pour la population hôte, signifie des investissements financiers supplémentaires. Reconnaisant les coûts associés à de telles réponses, le pacte appelle à une plus grande prévisibilité et à un plus grand partage

des responsabilités entre les États membres, de sorte que les pays en première ligne bénéficient d'un soutien adéquat pour fournir des services de qualité aux réfugiés et aux communautés hôtes. Il invite également des acteurs comme la Banque mondiale et les banques de développement régionales à fournir, le cas échéant, des financements concessionnels et d'autres formes de financements aux pays à faibles revenus accueillant un grand nombre de réfugiés ayant des systèmes de protection appropriés.

2) Accroître l'autonomie des réfugiés.

Plusieurs États sont en train d'adopter de nouvelles lois et réglementations qui garantissent les droits des réfugiés et élargissent leur accès aux services nationaux, tout en leur permettant d'accéder à des moyens de subsistance afin que les réfugiés ne dépendent pas entièrement de l'aide extérieure pour leur survie. Les politiques visant à garder les réfugiés en dehors des camps leur permettent de s'intégrer temporairement dans les communautés d'accueil jusqu'à ce qu'une solution durable leur soit trouvée. Consacrer des ressources pour permettre aux réfugiés de devenir autonomes soutient également le développement économique de ces communautés. La capacité des réfugiés à participer à la société et à l'économie locale est un aspect important pour leur rendre leur dignité et leur permet de contribuer de manière positive au développement de leur communauté d'accueil.

3) Élargir l'accès aux solutions dans des pays tiers.

Un nombre croissant de pays participent aux programmes de réinstallation. En effet, à ce jour, 35 pays dans le monde reçoivent des réfugiés reconnus comme extrêmement vulnérables et qui ne peuvent demeurer dans le premier pays où ils ont trouvé l'asile. Ainsi, de nouvelles voies sont explorées donnant l'opportunité aux réfugiés de trouver des solutions durables dans des pays tiers, comme les programmes de parrainage privés et communautaires, les bourses d'études ou d'autres programmes éducationnels, ou encore les programmes de mobilité de la main-d'œuvre/migration économique. Ces solutions non seulement aident les réfugiés et leurs familles, mais elles constituent aussi des preuves de solidarité envers les pays d'accueil et les communautés hôtes, en atténuant les pressions démographiques. Les réfugiés qui trouvent une solution durable dans un pays tiers apportent une contribution significative aux sociétés d'accueil, que ce soit sur le plan économique ou socioculturel, tout en bénéficiant aussi aux pays confrontés aux pénuries de main-d'œuvre et à une démographie en baisse.

4) Aider à créer les conditions nécessaires dans les pays d'origine pour un retour en sécurité et dans la dignité.

La solution pour la plupart des réfugiés réside dans leur retour en sécurité et dans la dignité dans leurs pays d'origine. C'est ce que souhaite l'immense majorité des réfugiés. Le pacte reconnaît que des efforts continus doivent être déployés pour permettre leur retour: du rétablissement de la paix et de la justice à la réhabilitation des services publics afin de

permettre aux rapatriés de se réinsérer dans leur propre société, notamment en leur donnant accès à des moyens de subsistance décents et en reconnaissant leurs droits humains.

UN LIEN AVEC LE PACTE MONDIAL POUR DES MIGRATIONS SÛRES, ORDONNÉES ET RÉGULIÈRES

Dès le début, quoique de manière séparée, les deux processus de consultation cherchent à faire en sorte que les deux pactes se complètent sur des problématiques les concernant, comme la manière d'aborder les questions de la xénophobie et de l'intolérance, le trafic et la traite d'êtres humains, le sauvetage en mer, ainsi que la collecte et l'analyse de données. Une migration mieux gérée contribue à un environnement propice à une mise en œuvre efficace de régimes d'asile. En même temps, une plus grande solidarité internationale et des réponses plus globales aux flux de réfugiés favorise un environnement plus réceptif et plus tolérant pour les populations en déplacement.

LE PACTE MONDIAL SUR LES RÉFUGIÉS (PMR) ET LA CONVENTION DE 1951 RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS

Le pacte renforce et réaffirme le régime de protection internationale en place - la Convention sur les réfugiés, les traités régionaux sur les réfugiés, ainsi que d'autres instruments relatifs aux droits de la personne, etc. - qui sont explicitement évoqués dans le texte.

Le pacte ne crée pas de nouvelles obligations juridiques, ni ne modifie le mandat du HCR. En fait, il s'agit d'un texte qui n'est pas juridiquement contraignant, mais qui s'appuie sur les meilleures pratiques antérieures et trace une nouvelle voie à suivre.

La Convention de 1951 sur les réfugiés met l'accent sur les droits des réfugiés et les obligations des États, ainsi que sur la coopération internationale. À son tour, le pacte précise la forme que devrait prendre cette coopération internationale, notamment en ce qui concerne un meilleur partage du fardeau et de la responsabilité entre les États membres, afin de refléter le fait que depuis longtemps les pays sur la "ligne de front" ont une responsabilité disproportionnée dans l'accueil des réfugiés.

ACCENT MIS SUR LES RÉFUGIÉS

Le pacte sur les réfugiés concerne les réfugiés lesquels par définition, se trouvent hors de leur pays d'origine. Il n'est pas conçu pour résoudre toutes les problématiques du déplacement forcé, quoique la Déclaration de New-York inclut des engagements pour aborder les causes profondes du déplacement forcé et l'action entreprise sur ce front aidera également à remédier à la situation des personnes déplacées à l'interne ("IDPs" en anglais). En outre, le pacte reconnaît l'importance de ne pas retourner les réfugiés à des situations où ils seraient forcés de se déplacer dans leur propre pays. En accord avec les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998), le HCR travaille étroitement

avec des partenaires nationaux, régionaux et internationaux afin de rehausser la protection des "IDPs" et contribuer à prévenir et résoudre le déplacement intérieur.

UN ENGAGEMENT POLITIQUE

Même si le pacte n'est pas un instrument juridiquement contraignant, il représente l'ambition de la communauté internationale d'offrir une meilleure réponse aux mouvements massifs de réfugiés. Il comprend une série de systèmes intégrés permettant de suivre les progrès, de maintenir l'engagement politique et de mobiliser l'appui nécessaire pour remédier aux situations de réfugiés. Cela comprend un Forum mondial sur les réfugiés au niveau ministériel convoqué tous les quatre ans, au cours duquel les gouvernements auront l'occasion de prendre des engagements concernant diverses mesures telles que le financement, le nombre de places disponibles pour la réinstallation et les pratiques visant à soutenir l'inclusion des réfugiés.

Un meilleur partage des responsabilités consiste à veiller à ce que les pays et les communautés hôtes reçoivent un meilleur soutien - par le biais des mécanismes de développement, des investissements du secteur privé et l'accès à des financements concessionnels, parallèlement à un financement humanitaire solide - et à ce que les réfugiés aient une chance de contribuer au développement des sociétés d'accueil et à leur propre avenir. Cela implique également d'intensifier les efforts pour aider les réfugiés à rentrer volontairement dans leur pays d'origine en sécurité et dans la dignité.

CADRE D'ACTION GLOBAL POUR LES RÉFUGIÉS (CRRF)

Le "CRRF" est un nouveau instrument d'action destiné à renforcer le système déjà en place pour garantir, par exemple, que des programmes humanitaires et de développement soient mieux alignés, que les réfugiés soient inclus dans les systèmes nationaux (comme les écoles) et dans les communautés (plutôt que de mettre en place des systèmes parallèles) et que les pays d'accueil reçoivent le soutien dont ils ont besoin.

Le "CRRF" rassemble des décennies d'expériences liées aux réfugiés ainsi que les dernières réflexions dans un nouveau cadre unique devant être appliqué de manière plus systématique. Son objectif est d'alléger les pressions exercées sur les pays d'accueil, d'accroître l'autonomie et l'inclusion des réfugiés et de fournir aux réfugiés de meilleures possibilités de résoudre leurs problèmes. Plus généralement, le "CRRF" vise à rendre les réponses internationales aux situations de réfugiés plus prévisibles et plus globales - impliquant un éventail d'acteurs beaucoup plus large qu'auparavant.

Le cadre est déjà mis en œuvre dans 14 pays en Afrique et dans les Amériques, aux niveaux national et régional, et de nombreux éléments du "CRRF" sont également appliqués dans d'autres situations liées aux réfugiés. L'Afghanistan vient de commencer à utiliser le "CRRF" et devient ainsi le quinzième pays impliqué.

Les leçons tirées de l'application du "CRRF" ont facilité l'élaboration du pacte mondial sur les réfugiés. Le "CRRF" fera partie intégrante du pacte et son application bénéficiera de la gamme de mesures de soutien énoncées dans le programme d'action du pacte, ainsi que des solides mécanismes de suivi et d'examen.

CONCLUSION

Le pacte mondial représente une occasion unique de renforcer la réponse internationale aux mouvements massifs de réfugiés et aux situations prolongées. Son succès dépendra de la volonté de la communauté internationale d'appuyer sa mise en œuvre. La finalisation du texte ne représente donc pas la fin, mais plutôt le début d'un effort de la communauté internationale visant à obtenir des résultats collectifs partageant les mêmes orientations, buts et responsabilités.