

Priorités de la Suisse pour un Pacte mondial sur les réfugiés (GCR)

Note informelle

Les Etats ont adopté en 2016 la Déclaration de New York et ont décidé le développement de deux Pactes mondiaux, l'un sur les migrations et l'autre sur les réfugiés. Le futur Pacte mondial sur les réfugiés doit bâtir tant sur cette Déclaration que sur les expériences positives faites dans de nombreux pays, qu'ils soient ou non « pays pilotes » du CRRF. **La base est solide** car le texte couvre bien l'ensemble des questions liées aux déplacements massifs de réfugiés et traite de tous les thèmes pertinents. Ce processus ne vise pas la création d'obligations nouvelles mais la meilleure mise en œuvre des normes agréées, de la façon la plus efficace possible.

L'amélioration de la situation des réfugiés n'est pas le domaine réservé à un type d'acteurs : il doit s'agir d'une action collective destinée à répondre aux besoins et aux aspirations de personnes qui ont été forcées de quitter leurs foyers et sont souvent dans l'impossibilité d'y retourner, parfois pour plusieurs décennies. La Suisse figure d'ailleurs parmi les premiers 20 pays d'accueil si l'on compte le nombre de réfugiés par 1'000 habitants (9.87 selon le classement 2016 du UNHCR) et a des structures de soutien à tous les niveaux avec une participation active aussi d'acteurs non-étatiques. Apporter une assistance suffisante aux réfugiés n'est qu'une partie de la réponse ; il s'agit aussi d'assurer leur protection et d'assurer qu'ils aient des perspectives pour leur vie, leur permettant de contribuer à leur pays hôte. La Suisse accorde ainsi aussi une grande importance au soutien des pays de premier accueil pour les infrastructures et les systèmes desquels un grand nombre de réfugiés peuvent représenter un fardeau important.

Action humanitaire et développement

Un des domaines prometteurs est la **plus grande collaboration entre acteurs humanitaires et de développement** ; une meilleure cohérence entre leurs actions respectives, respectant les modes opératoires de chaque acteur, est une condition pour une plus grande efficacité. La Suisse salue à ce titre l'initiative de la Banque Mondiale de soutenir plusieurs pays hôtes de réfugiés dans le cadre du IDA 18. Elle encourage le système de développement des Nations unies à prendre en considération les besoins spécifiques des personnes déplacées, notamment dans les UNDAF et dans le dialogue politique.

La Suisse rappelle que l'action humanitaire qu'elle mène et soutient n'est qu'un des volets nécessaires à l'accueil des réfugiés ; son action d'aide au développement soutient l'établissement ou le renforcement de systèmes nationaux dont les réfugiés bénéficient aussi ; sa coopération en matière de sécurité et d'asile a pour but de soulager les organes compétents des Etats partenaires ; son action en faveur de la prévention et de la résolution des conflits contribue aussi à des retours volontaires dans des conditions dignes. Dans tous les cas, il importe d'adapter la réponse au contexte spécifique pour identifier des solutions efficaces.

Une plus grande collaboration entre acteurs divers ne doit cependant pas occulter les avantages propres à chacun et les cadres d'action différents. La Suisse rappelle à ce titre que le cadre conceptuel pour l'action humanitaire en réponse à un déplacement massif de réfugiés a déjà été défini par l'Assemblée Générale - qui a adopté et réaffirme chaque année les **quatre principes** que sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance. Les besoins différents des hommes et des

femmes (et des garçons et des filles) doivent être pris en compte dans l'ensemble des services offerts aux réfugiés, y compris la santé, l'éducation, l'accès aux prestations, ainsi que la prévention et la réponse à la violence sexuelle et basée sur le genre. La réponse humanitaire à un déplacement massif de réfugiés doit répondre en premier à leurs besoins prioritaires que l'Etat hôte ne peut pas couvrir et non aux priorités des différentes agences et organisations.

Aspect légal

L'aspect légal et procédural de l'accueil des réfugiés est essentiel : il implique le respect de droits fondamentaux dans les procédures d'asile et donc la formation et l'encadrement adéquats des agents de la fonction publique qui y sont préposés. La garantie de la sécurité publique et la protection des réfugiés doivent être comprises comme des objectifs complémentaires et les procédures adéquates appliquées dans le respect du droit des réfugiés et des droits de l'homme. Ces procédures devraient être en place dès avant un éventuel afflux de réfugiés. La Suisse soutient plusieurs autres pays dans ces domaines car elle est convaincue qu'ils sont clé pour un accueil des réfugiés. Elle considère notamment que le principe de non-refoulement - qu'elle a inscrit dans sa constitution (article 25) - doit être respecté.

Solutions durables

Le futur Pacte Mondial doit prendre en considération **l'ensemble des solutions durables** et favoriser leur mise en œuvre de façon complémentaire. Le retour volontaire, la réinstallation et l'intégration locale des réfugiés ont tous leur valeur propre. Le retour des réfugiés doit être volontaire, se faire dans la dignité et dans le respect du droit international.

L'insertion professionnelle des réfugiés est bénéfique à tous : les coûts sociaux baissent pour l'ensemble la société lorsque les réfugiés sont capables de subvenir à leurs propres besoins ; les employeurs bénéficient de main d'œuvre et les réfugiés eux-mêmes bénéficient d'une indépendance financière. En outre, lorsqu'elle se fait dans le respect des conditions de travail locales et dans les respects des normes du droit international du travail, cette insertion fournit des possibilités supplémentaires d'intégration, réduisant ainsi les tensions entre réfugiés et communautés. La Suisse soutient ainsi la poursuite et l'élargissement des expériences positives d'ouverture des marchés de travaux dans d'autres pays hôtes (paragraphe 84 de la Déclaration de New York).

Prévention

Parer en amont aux **causes de déplacements** forcés par le biais d'activités de prévention et de promotion de la paix doit aussi être vu comme un investissement à long terme dans la réduction des mouvements massifs de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Les États et autres parties à un conflit armé ont l'obligation de respecter et de faire respecter en toute circonstance le droit international humanitaire. Le respect de ces règles dans les conflits armés contribue lui aussi à prévenir ou limiter les déplacements internes et les mouvements de réfugiés – tout comme la prévention et la résolution de conflits. La communauté internationale doit aussi prendre au sérieux les signes avant-coureurs tels que des violations des droits de l'homme. Dans ce contexte, la Suisse rappelle l'Appel du 13 juin lancé en 2016 soutenu par environ 70 Etats, qui vise à renforcer les liens entre le système des droits de l'homme et le Conseil de sécurité.

Une référence dans le Pacte mondial sur les réfugiés à des instruments internationaux concernant l'impact de désastres naturels comme le cadre d'action de Sendai ou à des initiatives comme la plate-

forme sur les déplacements liés aux désastres serait bienvenue ; en effet, les réfugiés doivent pouvoir aussi bénéficier des activités de réduction des risques de désastre afin d'éviter qu'ils ne soient forcés à quitter leur lieu d'accueil. C'est l'un des nombreux points où les deux futurs Pactes mondiaux doivent être en accord, notamment afin d'éviter que certains groupes de personnes en mouvement ne soient pris en compte dans aucun de ces documents – ou que les deux Pactes n'aient des définitions différentes pour les mêmes catégories de personnes.

Priorités de la Suisse

La Suisse considère que la Déclaration de New York forme une base solide pour le futur Pacte mondial. Elle fait les recommandations suivantes quant au contenu de ce document et en particulier du plan d'action qui doit avoir pour but de traduire en actions concrètes les intentions exprimées dans la Déclaration de New York. La Suisse se concentre sur des points qui ont été intégrés dans la Déclaration mais pas dans l'Annexe I, ainsi que sur ceux qui n'auraient été inclus dans aucun des deux documents.

- 1) Le **droit de demander asile** doit être central dans le Pacte mondial que nous adopterons en 2018. Ancré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est certes mentionné dans les paragraphes 27 & 67 de la Déclaration de New York mais pas dans le CRRF. On ne saurait envisager un Pacte mondial où cette notion si fondamentale ne serait pas présente. Le préambule au programme d'action ou le programme lui-même doivent donc développer ce point fondamental du régime international des réfugiés – notamment à travers des mesures concrètes et réalistes pour le traduire en actions. Ces mesures peuvent inclure des procédures prenant en compte les traumatismes subis par les réfugiés, comme par exemple les violences sexuelles et basées sur le genre. Une attention aux besoins spécifiques des femmes et des filles dans l'agencement des centres de réception et l'assurance d'un enregistrement individuel sont des éléments que le Pacte mondial et son programme d'action devraient contenir.
- 2) Afin de garantir un cadre uniforme pour l'action en faveur des réfugiés, il est important que le programme d'action appelle à la **ratification de la Convention de 1951** et de son Protocole Additionnel par les Etats qui n'ont pas fait ce pas – ainsi que les mesures prioritaires pour leur mise en œuvre. Ce point est mentionné dans la Déclaration de New York au paragraphe 65 et est déjà adapté dans sa forme à un programme d'action.
- 3) Le programme d'action doit contenir des pistes pour un **financement durable** des opérations du HCR et de ses partenaires pour renforcer l'application de son mandat. Cela pourrait être introduit dans le programme d'action en particulier sous la forme d'un appel à plus de financement non lié (*unearmarked*). Un tel financement à des partenaires comme le HCR de répondre rapidement à de nouveaux besoins. Pour cette raison 40% du financement humanitaire de la Suisse au HCR est non lié. Il serait utile que le programme d'action explore aussi diverses manières d'augmenter la part de ce type de financement, car les déplacements massifs de réfugiés sont par définition impossibles à planifier dans un budget avant qu'ils n'arrivent mais quand ils arrivent la rapidité de la réaction est cruciale. En particulier pour l'aide au développement, le programme d'action devrait explorer le financement sur plusieurs années (*multi-year*). Cela s'inscrit tant dans la continuité de la Déclaration de New York aux paragraphes 80 et 86 que dans celles de discussions entre donateurs, notamment dans le cadre du *Grand Bargain*.
- 4) Le Pacte mondial représente une occasion unique de faire un grand pas dans la **lutte contre l'exploitation** des réfugiés au sens large – mentionnée dans les paragraphes 27 et 29 de la Déclaration de New York. Ceux et celles qui ont des besoins particuliers sont souvent plus à risque, notamment les femmes et les filles. L'exploitation des réfugiés peut prendre des formes diverses, allant de l'exploitation sexuelle -par exemple dans les centres

d'enregistrement- au détournement de l'aide en passant par des conditions de travail inacceptables. Il s'agit aussi plus généralement de lutter contre toute forme de **corruption**, impliquant un paiement pour l'assistance et la protection humanitaire, pour des services de développement ou un paiement indu pour des prestations de l'Etat. IL faudrait en outre identifier dans le programme d'action des mesures assurant des conditions de travail justes et favorables. Il est essentiel de lutter contre la corruption face à laquelle seront souvent plus vulnérables les mêmes personnes qui auront le plus besoin de services, par exemple des femmes ayant charge de foyer, des personnes âgées isolées, des membres de minorités ethniques ou religieuses discriminées ou des personnes vivant avec un handicap.

Toutes les organisations humanitaires et de développement, ainsi que les gouvernements hôtes, devraient avoir un officiel en charge de recevoir les plaintes, de mener des enquêtes et de prendre les mesures nécessaires à faire stopper les activités corrompues. En outre, pour réduire leur potentielle vulnérabilité, l'enregistrement des femmes et des filles doit se faire à titre individuel et être complété par l'obtention de documents officiels.

- 5) **L'éducation des réfugiés**, en particulier des enfants et des adolescents – tant filles que garçons-, doit être au centre du programme d'action. D'une part, comme le dit la Déclaration de New York « *L'accès à une éducation de qualité, notamment pour les communautés hôtes, constitue une protection fondamentale pour les enfants et les jeunes dans les situations de déplacement, surtout en cas de conflit et de crise* » ; le simple fait d'être scolarisés protège souvent des enfants qui sans cela se retrouveraient sans perspectives, face à de grands risques d'abus, voire de recrutement dans des forces et groupes armés. D'autre part, une génération non scolarisée pèsera lourdement sur l'avenir tant du pays hôte que du pays d'origine. Ne pas agir dans ce domaine créerait des conséquences graves. L'intégration des enfants et jeunes réfugiés dans les systèmes éducatifs nationaux doit être assurée. Garantir aux enfants et jeunes réfugiés un accès à un enseignement primaire et secondaire doit être une priorité absolue. Par ailleurs, un accès aux formations professionnelles et à l'enseignement supérieur devrait être facilité. Un programme d'action national doit renforcer les systèmes éducatifs dans le cadre des politiques et plans sectoriels ainsi que dans leur mise en œuvre.
- 6) Le programme d'action doit promouvoir des mesures d'intégration actives, et en particulier la possibilité de prendre des **cours dans la langue du pays** afin de faciliter l'intégration sociale et professionnelle des réfugiés (paragraphe 39 de la Déclaration de New York). L'expérience de la Suisse montre à quel point la connaissance des langues nationales du pays d'accueil est cruciale : elle est notamment l'un des facteurs de succès dans l'accès des réfugiés à l'éducation, au marché du travail et à la santé.
- 7) Il faut soutenir et non affaiblir les structures des Etats hôtes et de la société civile. Outre le rôle des gouvernements, il s'agit de reconnaître le rôle clé d'acteurs comme les Sociétés Nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge qui agissent en qualité d'auxiliaires des pouvoirs publics, mais aussi d'autres organisations qui disposent de vastes réseaux de volontaires et peuvent donc se mobiliser rapidement pour répondre à un déplacement de réfugiés. Il serait à ce titre important que le programme d'action inclue la question du **recrutement de personnel local** par les agences humanitaires et de développement. Il est essentiel pour assurer à l'action internationale un ancrage local mais s'effectue trop souvent au détriment des structures locales, étatiques ou non, par le biais de salaires plus élevés ; cela conduit alors à l'affaiblissement des structures locales, alors que l'action internationale devrait au contraire contribuer à leur renforcement. Le rôle essentiel des acteurs locaux doit être reconnu dans le Pacte Mondial, mais aussi protégé par des actions concrètes.