

Protection internationale

Dans le climat mondial actuel, caractérisé par des préoccupations accrues en matière de sécurité, le manque de respect pour le droit international lors de conflits et la montée de la xénophobie et de l'intolérance, il est plus que jamais essentiel que la protection des réfugiés, des déplacés internes et des autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR demeure au premier plan des priorités dans toutes les formes d'action humanitaire.

À l'heure où le nombre des récipiendaires fluctue, où les situations deviennent de plus en plus complexes et où la mobilisation de ressources humanitaires relève du défi, le Haut Commissariat et ses partenaires s'efforcent de préserver l'institution de l'asile et d'offrir aux personnes qui relèvent de la compétence de l'UNHCR la qualité de protection qui leur est due. C'est pourquoi l'on accorde aujourd'hui tant d'attention aux moyens qui permettront à l'Organisation de se concentrer davantage sur les résultats et de réagir avec une plus grande souplesse.

Par conséquent, le premier objectif global stratégique de l'UNHCR est de veiller à ce que les normes de protection internationales soient respectées pour l'ensemble des personnes relevant de sa compétence, compte tenu de leur âge, de leur sexe ou de leur histoire personnelle – en donnant la priorité au renforcement de la protection contre le refoulement et à la réduction des incidents de violence, notamment sexuelle et sexiste. Garantir les droits civils, sociaux et économiques des réfugiés, accroître et améliorer le niveau et la qualité de l'enregistrement s'inscrivent dans ce même objectif.

Le second objectif global consiste à favoriser l'élaboration et le maintien d'un régime de protection internationale, en encourageant et en appuyant la mise en œuvre par les gouvernements de régimes de protection nationaux respectueux des normes internationales. Ceci implique notamment de préserver l'asile par la mise en œuvre effective de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967 ainsi que des normes internationales et régionales y afférentes, de renforcer la capacité des pays hôtes à conduire ce processus de détermination du statut, à prodiguer un asile et à proposer des solutions durables, de protéger les réfugiés au sein de mouvements migratoires plus larges et de gérer de façon plus effective les situations d'apatriodie. La recherche de solutions durables, plus particulièrement axées sur l'autosuffisance et sur l'intégration, ainsi que le recours à la réinstallation comme instrument de protection stratégique sont au premier plan des préoccupations de l'Organisation, tout comme la protection et l'assistance octroyées aux déplacés internes. Ces sujets sont abordés dans d'autres chapitres du présent Appel.

Pour réaliser ses objectifs, en 2007, l'UNHCR accordera la priorité à trois types de réponses, ancrées dans l'*Agenda pour la protection* :

- appuyer la mise en œuvre par les gouvernements de régimes nationaux de protection conformes aux normes internationales ;
- relever le défi consistant à assurer la protection des réfugiés dans des mouvements migratoires plus larges ;

- veiller à ce que les normes de protection internationales soient respectées pour l'ensemble des personnes relevant de la compétence de l'UNHCR, compte tenu de leur âge, de leur appartenance sexuelle ou de leur histoire personnelle.

Le Haut Commissariat réorientera ses services de protection et ses méthodes de travail de manière à accroître au maximum l'impact de ces réponses. Les efforts de renforcement des capacités des autorités, des communautés d'accueil, des réfugiés et des déplacés contribueront à la mise en place d'un environnement à la fois plus sûr et plus propice à la réalisation de solutions. En adoptant une approche axée sur les droits et sur la communauté dans ses activités de planification, de mise en œuvre et de suivi, l'UNHCR renforcera l'impact de ses interventions de protection et s'assurera que la protection des personnes fréquemment victimes de discriminations ne présente pas de lacunes. Une telle approche est également conçue pour réduire les incidents de violence, en particulier par la prévention de la violence sexuelle et sexiste et par une intervention adéquate.

Appuyer les gouvernements dans l'élaboration de régimes nationaux de protection respectueux des normes internationales

La collaboration avec les États, en vue d'améliorer les conditions de protection des réfugiés et des autres personnes qui relèvent de la compétence de l'UNHCR, est au centre du mandat du Haut Commissariat. Les efforts de renforcement des capacités de l'UNHCR engagent les autorités dans tous les aspects de la protection et de l'assistance des réfugiés qui sont du ressort de l'État, de l'accueil des personnes qui ont besoin d'une protection internationale et de l'attribution du statut de réfugié, à la recherche de solutions durables.

Les activités de renforcement des capacités menées par l'UNHCR sont diverses. En 2007, le Haut Commissariat intensifiera ses efforts pour offrir ces services de manière systématique et exhaustive et, conformément à son approche axée sur les droits, interviendra auprès des gouvernements mais aussi auprès d'autres acteurs, et notamment auprès des réfugiés, des déplacés internes et des communautés qui les accueillent. Par exemple, au travers de son Projet de renforcement des capacités de protection, l'UNHCR a mis au point une méthodologie qui consiste en premier lieu à évaluer la situation et à déceler les lacunes dans la protection des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence. L'évaluation est fondée sur des informations fournies par l'État concerné, les partenaires et les réfugiés ou les déplacés internes et permet de dégager un consensus sur les interventions à mener pour remédier aux lacunes détectées.

En partenariat avec tous les intéressés, l'équipe chargée de l'évaluation élabore un plan global, prévoyant des interventions de projet spécifiques, pour consolider les capacités de protection dans l'immédiat et à plus longue échéance.

En 2007, le personnel chargé du Projet de renforcement des capacités de protection poursuivra le travail entrepris en Afrique au cours des deux dernières années et élargira ses activités sur ce continent, ainsi que dans le Sud-Caucase et en Asie.

Au titre de son action de renforcement de la protection, l'UNHCR déploie des efforts pour constituer et/ou consolider les capacités juridiques et administratives, en menant des initiatives de formation et en œuvrant avec les gouvernements à l'amélioration de l'enregistrement, de la délivrance de documents et des procédures de détermination du statut. Dans le cadre de la constitution de capacités, l'Organisation contribue en outre à l'élaboration des législations – elle s'y est employée dans 19 pays à travers le monde tout au long de 2006.

L'UNHCR coopère également avec les gouvernements et avec ses partenaires pour remédier aux problèmes de protection graves auxquels sont confrontés les réfugiés, notamment le refoulement, la détention arbitraire et la violence sexuelle et sexiste. À ce titre, il organise des formations et des ateliers sur le règlement des conflits, met en œuvre des programmes de prévention et de prise en charge de la violence sexuelle et sexiste, ouvre des centres récréatifs et éducatifs à l'intention des jeunes, appuie et forme des auxiliaires juridiques au sein des communautés.

Comme la protection englobe toutes les actions destinées à garantir l'accès aux droits de l'homme et l'exercice de ces droits dans des conditions d'égalité, conformément aux législations pertinentes, le travail de l'UNHCR comprend également des interventions destinées à remédier aux graves problèmes d'alimentation, de santé et d'éducation dont souffrent les réfugiés et les autres personnes relevant de sa compétence. L'Organisation met notamment en œuvre des programmes d'alimentation d'appoint, renforce les moyens des services de santé, assure l'accès à l'enseignement primaire et secondaire, mène des activités de développement des qualifications auprès des jeunes qui ont abandonné leurs études ou qui sont au chômage depuis longtemps et assure des programmes de formation technique ou professionnelle.

L'UNHCR continuera de mener des interventions de protection multisectorielles et de mettre au point différents outils opérationnels destinés à faciliter la gestion de situations complexes à l'intention des États, de ses partenaires non gouvernementaux et des missions extérieures : citons par exemple un manuel sur le rapatriement librement consenti, des garanties relatives à l'interception en haute mer, un manuel relatif à la protection des femmes et des filles, des principes directeurs sur l'unité familiale, ainsi que des directives sur la prise en compte des critères d'âge et de genre lors de l'attribution du statut de réfugié. Le Haut Commissariat continuera en outre à former ses homologues gouvernementaux et à diffuser des informations fiables sur la protection, susceptibles d'être exploitées par les personnes chargées de déterminer le statut de réfugié et les décideurs en matière d'asile. Il est de plus en plus souvent



Équateur : le travail de protection consiste entre autres choses à informer les réfugiés de leurs droits. UNHCR / M. Verney



L'enregistrement est l'une des premières mesures de protection. Au Pakistan, l'UNHCR délivre des certificats de naissance à tous les nouveau-nés afghans. *UNHCR / J. Redden*

demandé à l'UNHCR de dispenser un appui technique direct et des formations « sur le tas » aux pays qui s'efforcent d'assumer la responsabilité de l'adjudication du statut de réfugié, comme l'a fait récemment la Turquie.

Une autre question sur laquelle l'UNHCR a progressé de manière conséquente et continuera d'être actif en 2007 est celle de l'enregistrement. La délivrance de documents et l'enregistrement sont des éléments fondamentaux de la protection internationale et ont également une fonction pratique, concernant la prévention du refoulement, des arrestations et des mises en détention arbitraires. L'augmentation et l'amélioration du niveau et de la qualité de l'enregistrement et de la délivrance de documents aux personnes relevant de la compétence de l'UNHCR figurent donc au nombre des domaines où le Haut Commissariat renforce la capacité des États à s'acquitter de leurs obligations. En identifiant les personnes qui relèvent de la compétence de l'UNHCR, l'enregistrement et la délivrance de documents permettent à ces personnes d'accéder aux services et à l'assistance dont elles ont besoin. Ces activités jouent également un rôle crucial, puisqu'elles permettent de recenser les personnes vulnérables et celles qui ont des besoins spécifiques. L'enregistrement précis des enfants aide à garantir l'unité familiale et, dans le cas des enfants séparés, le regroupement familial. L'enregistrement permet également de s'assurer que les décisions relatives aux solutions durables ont été prises en toute liberté, puisqu'il fait état du consentement de l'individu quant à telle ou telle solution.

Le sort des apatrides à travers le monde continue de préoccuper l'UNHCR. Bien que l'on ne dispose pas de données précises à ce sujet, l'on estime à 11 millions le nombre d'individus qui ne sont reconnus comme les ressortissants d'aucun pays. En 2007, le Haut Commissariat resserrera encore sa coopération avec les États, d'autres institutions des Nations Unies et la société civile afin de s'acquitter de

son mandat, qui consiste à régler la situation des apatrides, en tenant compte d'une conclusion récemment adoptée par le Comité exécutif, relative à l'identification, à la prévention et à la réduction des cas d'apatridie, ainsi qu'à la protection des apatrides. La conclusion note que l'apatridie peut être engendrée par différentes circonstances, comme la non-reconnaissance de la capacité d'une femme à transmettre sa nationalité à ses enfants, la perte automatique de la nationalité en cas de séjour prolongé à l'étranger, le mariage d'une personne à un étranger ou le changement de nationalité du conjoint au cours du mariage et la privation de nationalité du fait de pratiques discriminatoires.

L'une des difficultés majeures, entravant une intervention adéquate, tient au manque d'informations détaillées sur les populations apatrides dans de nombreuses régions du monde. En conséquence, l'UNHCR poursuivra ses efforts d'identification des individus et des populations apatrides, de sorte que des mesures puissent être prises pour protéger leurs droits et résoudre leur problème de nationalité. Le Haut Commissariat renforcera l'assistance opérationnelle qu'il offre aux États pour contribuer à la prévention des situations d'apatridie, moyennant l'enregistrement effectif des naissances, par exemple. Conformément à l'Objectif stratégique global 2.3, l'UNHCR cherchera à tirer parti des succès récents et redoublera d'efforts pour remédier aux situations d'apatridie prolongées, en aidant les États à mener des campagnes de naturalisation et à faciliter l'intégration des populations apatrides. Pour répondre au cas précis des personnes qui n'ont guère de possibilités d'acquérir la nationalité, l'UNHCR s'efforcera de favoriser l'institution d'un régime de protection spécifique leur garantissant certains droits.

Les règles approuvées par la communauté internationale étant essentielles pour résoudre des situations d'apatridie, le Haut Commissariat continuera d'encourager les États à

adhérer à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie. Au 1^{er} octobre 2006, 60 États avaient adhéré au premier instrument et 32 au second. Comme par le passé, l'Organisation redoublera d'efforts pour dispenser des conseils techniques aux États lors de l'adoption ou de la révision de législations relatives à la nationalité et à l'apatriodie.

Protéger les réfugiés au sein des mouvements migratoires plus larges

Les réfugiés sont des « migrants » au sens le plus large du terme. Pourtant, ils forment une catégorie de population distincte. Comme le précise la Convention de 1951, ils ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans le pays dont ils ont la nationalité parce qu'ils craignent avec raison d'y être persécutés. Ce qui distingue les réfugiés des autres catégories de migrants, c'est qu'ils ont besoin de la protection internationale et qu'ils ont le droit de solliciter l'asile dans un autre État et d'en bénéficier.

La dynamique des mouvements de population est devenue de plus en plus complexe au cours des dernières années ; aujourd'hui les mouvements de réfugiés et les mouvements migratoires présentent de nombreuses similitudes. De plus en plus souvent, les réfugiés et les autres migrants qui se déplacent d'un pays à l'autre ne sont pas en possession des documents requis, empruntent les mêmes itinéraires, utilisent les mêmes modes de transport et ont recours aux services des mêmes passeurs. L'accès à l'immigration légale étant entravé par différents obstacles, nombre de migrants ont déposé des demandes d'asile frauduleuses car ils ne voyaient guère d'autre moyen pour pénétrer dans des pays plus prospères. Si ces facteurs ne modifient en rien la différence fondamentale qui sépare les réfugiés et les autres migrants, ils ont néanmoins favorisé une confusion entre ces deux catégories de population. Exploitée par des hommes politiques et des journalistes sans scrupules aux visées anti-étrangères plus larges, cette confusion a engendré l'idée selon laquelle les réfugiés et les demandeurs d'asile abusent de l'hospitalité des pays qui les accueillent, qu'ils sont déjà trop nombreux et que d'autres encore cherchent à en faire de même.

L'immigration clandestine est en hausse. Par exemple, durant le seul mois d'août 2006, les Canaries (Espagne) ont reçu quelque 6 000 arrivants en situation irrégulière, ce qui a porté à 20 000 le nombre total de personnes ayant accosté depuis le début de l'année. En 2005, le nombre total de personnes en situation irrégulière s'était élevé à 4 700. On trouve dans leurs rangs un grand nombre de garçons non accompagnés ou séparés de leur famille, qui nécessitent une attention et un appui adéquats. Lors de la rédaction de cet Appel, plus de 14 600 personnes avaient gagné l'Italie par voie de mer, quelque 13 000 d'entre elles ayant atteint la minuscule île de Lampedusa. Et ces chiffres n'illustrent guère l'ampleur du phénomène à travers le monde, puisqu'ils ne tiennent pas compte des très nombreux individus qui rallient le Yémen et la Jamahiriya arabe libyenne au sein de flux mixtes, ou de ceux qui traversent l'Afrique australe, le sous-continent indien, l'Asie du Sud-Est ou les Balkans.

Dans les mouvements migratoires actuels, les réfugiés et les demandeurs d'asile ne représentent en fait qu'une part relativement faible du mouvement de population mondial et le nombre de demandeurs d'asile dans les pays industrialisés est en baisse depuis plusieurs années. Néanmoins, les préoccupations relatives à la sécurité nationale, les efforts visant à contenir l'exploitation frauduleuse des systèmes d'asile et l'intensification de la coopération entre les États pour lutter contre l'immigration clandestine ont entraîné l'application de politiques plus restrictives, qui entravent l'accès des réfugiés à la protection internationale.

Pour la communauté internationale, l'un des défis majeurs consiste à mettre au point des interventions associant une stratégie cohérente de gestion des migrations et la protection effective des réfugiés, deux fonctions que l'UNHCR considère comme distinctes mais complémentaires et aptes à se renforcer l'une l'autre. Certes, les États ont légitimement le droit de contrôler et de sécuriser leurs frontières, mais ceci ne dispense pas de l'obligation d'accorder une protection internationale aux personnes dont la vie ou la liberté seraient menacées si elles regagnaient leur pays. Les mesures destinées à juguler l'immigration clandestine ne devraient pas empêcher les réfugiés d'accéder à l'asile auquel ils ont droit, ni leur interdire d'en bénéficier.

L'UNHCR ne se considère pas comme un organisme chargé des migrations, pas plus qu'il ne considère la gestion des migrations comme une de ses fonctions. Le Haut Commissariat craint néanmoins que le phénomène des migrations clandestines n'ait un effet préjudiciable sur l'accès à l'asile des personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur la possibilité d'en bénéficier.

Par conséquent, l'UNHCR entend en premier lieu préserver et reconstituer l'espace de l'asile par le biais d'activités visant à faire en sorte que les autorités chargées de la gestion des frontières tiennent compte des besoins de protection et soient en mesure de faire une distinction objective entre les différents groupes d'individus arrivant dans un pays. Toute intervention cohérente et globale visant à faire



Pour rallier le Yémen, un nombre considérable de demandeurs d'asile somaliens continuent d'entreprendre une périlleuse traversée en mer sur des embarcations qui ne sont pas en état de naviguer, fournies par des trafiquants sans scrupules. UNHCR / K. McKinsey

face au phénomène des flux mixtes doit nécessairement intégrer l'asile. En deuxième lieu, les réfugiés ont un potentiel non négligeable : contribuer au développement des pays qui les accueillent en apportant de nouvelles compétences susceptibles de combler certains déficits au sein de la population active. En outre, ils peuvent élargir les perspectives culturelles et aider ainsi à surmonter certaines divisions culturelles. Pour l'UNHCR, il est de toute première importance d'amener les États à reconnaître ce qui précède et à corriger certaines idées fausses sur ce qui définit un réfugié, sur les raisons qui incitent les réfugiés à solliciter l'asile et sur ce qu'ils peuvent offrir à leur pays d'accueil (par opposition à ce qu'ils reçoivent).

En ce qui concerne la question des migrations, deux événements importants se sont produits à la fin de 2006. En septembre, un Dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement a été organisé à New York, en vue d'attirer l'attention sur la nécessité de développer la coopération internationale pour améliorer la gestion des migrations. A cette occasion, il a été reconnu que la migration pouvait être un facteur de développement positif, tant dans le pays d'origine que dans le pays de destination, à condition qu'elle soit soutenue par un ensemble de politiques adéquates. En octobre, l'UNHCR s'est félicité de la déclaration par laquelle les ministres de la Justice et de l'Intérieur de l'Union européenne reconnaissaient que les mesures visant à renforcer les frontières maritimes du sud de l'Union et à lutter contre les migrations en haute mer ne devaient pas porter atteinte aux principes énoncés dans le cadre juridique international relatif au droit de la mer ou à la protection des réfugiés.

Toutefois, beaucoup reste à faire et le Haut Commissariat est intervenu sur plusieurs fronts. À l'échelon interorganisations, l'UNHCR est un membre fondateur, aux côtés de l'OIM, du Groupe mondial sur la migration, qui rassemble des organisations internationales dont le mandat est, d'une manière ou d'une autre, en rapport direct avec un ou plusieurs aspects du phénomène. Le Groupe joue un rôle important en facilitant les échanges d'informations et a pour objectif ambitieux de coordonner des positions communes sur les mouvements migratoires.

À l'échelon opérationnel, l'UNHCR a récemment publié un plan d'action en dix points proposant une série d'activités destinées à être intégrées dans des systèmes de gestion des migrations plus larges. L'objectif est de gérer la composante « asile » des mouvements mixtes de manière à accorder une protection aux personnes qui en ont besoin et de suggérer des solutions pour apporter des réponses adéquates et différencier les besoins et à la situation des groupes composant ces mouvements. Le plan formule différentes propositions, portant sur la collaboration entre partenaires clés, la collecte et l'analyse de données, la gestion des entrées tenant compte des besoins de protection (sur le territoire, aux frontières et en mer), les dispositifs d'accueil, les mécanismes de profilage et d'orientation des personnes qui ont besoin d'une protection internationale, les procédures et processus différencier, les solutions pour les réfugiés, la gestion des mouvements secondaires, les mesures relatives au retour et les autres possibilités de migration proposées aux individus qui n'ont pas été reconnus comme des réfugiés, ainsi que sur la stratégie d'information dans les pays d'origine, de transit et d'arrivée.

Veiller à ce que les normes internationales de protection soient respectées pour toutes les personnes relevant de la compétence de l'UNHCR, compte tenu de leur âge, de leur sexe et de leur histoire personnelle

La plupart des problèmes auxquels les réfugiés, en particulier les femmes et les filles, sont confrontées relèvent de l'environnement de protection au sens large, des inégalités entre les sexes et de la réalité économique qui prévaut dans leur communauté. Les mesures de prévention et les solutions destinées à lutter contre le « sexe de survie » et l'exploitation nécessitent non seulement un examen attentif de la manière dont l'assistance est octroyée mais aussi la mise en place de mécanismes visant à renforcer les capacités des réfugiés et d'autres personnes pour en faire des agents de protection qui complèteront l'action du Haut Commissariat. Afin de renforcer le déploiement de la protection internationale dans les opérations, en particulier au profit des femmes, des enfants, des réfugiés âgés et d'autres groupes spécifiques, l'UNHCR a adopté une stratégie visant à faciliter l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité à tous ses programmes.

L'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité suppose une participation conséquente de toutes les personnes relevant de la compétence de l'UNHCR, indépendamment de leur âge et de leur histoire personnelle, à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'ensemble des politiques et des opérations, de sorte qu'elles bénéficient équitablement de leur impact. Les problèmes de protection que rencontrent les réfugiés âgés et les réfugiés handicapés sont décrits plus en détail dans le chapitre « Politiques prioritaires ». Une telle démarche a pour objectif général de garantir l'égalité des sexes, ainsi que les droits de l'ensemble des réfugiés, indépendamment de leur âge et de leur histoire personnelle. L'UNHCR entend donc :

- Mettre en œuvre une approche par équipes multifonctionnelles à l'échelle du système pour intégrer les critères d'âge, de genre et de diversité, au travers d'évaluations participatives facilitant le recensement des risques de protection et des lacunes avec les partenaires, le personnel et les personnes relevant de la compétence de l'UNHCR.
- Renforcer la mise en œuvre, dans les opérations, d'une approche axée sur les droits et sur la communauté, qui tire parti des compétences et des capacités des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR et encourage leur participation active à la défense de leurs droits.
- En partenariat avec des institutions des Nations Unies, des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, constituer une capacité institutionnelle d'analyse des problèmes liés à l'âge, au genre et à la diversité et promouvoir des actions ciblées pour remédier aux lacunes constatées dans la protection de certains groupes victimes de discriminations dans tous les secteurs d'intervention.

- Définir un cadre d'obligation redditionnelle concernant les responsabilités de l'UNHCR quant à la promotion de l'égalité des sexes, des droits de la femme, des enfants, des personnes âgées, des handicapés et d'autres groupes victimes de discriminations, responsabilités qui sont ancrées dans son mandat, dans des instruments juridiques internationaux et dans les conclusions du Comité exécutif.

L'approche communautaire est une méthode de travail fondée sur un partenariat inclusif avec les communautés de réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR. Elle tient compte de la faculté d'adaptation, des capacités et des ressources des récipiendaires, les mobilise et en tire parti pour dispenser une protection et une assistance au travers d'objectifs et de mécanismes d'appui communautaires. Cette approche renforce la dignité et l'estime de soi des individus relevant de la compétence de l'UNHCR et cherche à leur donner les moyens d'exercer leurs droits fondamentaux et à les encourager dans cette démarche.

Différents processus internes à l'UNHCR, tels que la planification et la programmation, comportent désormais des critères qui appuient la consolidation de la stratégie d'intégration par la réalisation régulière d'évaluations

participatives et de comptes rendus périodiques sur ces évaluations. En 2007, l'UNHCR introduira l'évaluation participative dans des programmes d'apprentissage et dans des opérations d'urgence, en mettant à profit l'expérience acquise à Timor-Leste et au Liban en 2006.

En 2007, la mise à l'essai du cadre d'obligation redditionnelle sur le terrain sera achevée auprès de 20 délégués et cadres supérieurs ; une évaluation sera réalisée au premier trimestre en vue d'étendre l'utilisation du cadre à travers le monde. À la fin du premier semestre 2007, l'UNHCR aura entrepris un processus de consultation auprès de l'ensemble des intervenants internes et externes afin d'obtenir un retour d'information sur la mise en œuvre de la stratégie d'intégration des critères de genre, d'âge et de diversité à cette date et aura élaboré un plan stratégique triennal afin de consolider les acquis et d'ajuster la stratégie.

Ce plan traitera certaines questions prioritaires relatives à l'octroi de la protection, dégagées lors de l'analyse menée auprès d'équipes de collaborateurs et de partenaires sur le terrain et auprès des personnes relevant de la compétence de l'UNHCR. Parmi les domaines abordés, citons la question des rapports entre la protection, la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance, évoquée plus haut, ainsi que les systèmes de protection.

Les évaluations participatives

L'UNHCR est convaincu de la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence lors de la conception de programmes destinés à leur octroyer des services, une assistance et une protection. La participation est particulièrement importante pour les personnes qui sont souvent exclues, comme les femmes, les enfants, les adolescents et les personnes âgées. Le Haut Commissariat considère les évaluations participatives comme des éléments cruciaux de son programme de protection.

L'évaluation participative est un processus qui vise à construire des partenariats avec les réfugiés et les autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR moyennant un dialogue systématique et structuré sur des questions qu'ils jugent importantes. En d'autres termes, les réfugiés et les autres personnes décrivent la situation de leur point de vue, expriment leurs besoins et mobilisent leurs propres capacités, compétences et efforts pour résoudre des problèmes qui se posent au sein de la communauté, prenant ainsi en main leur avenir immédiat.

Des évaluations participatives ont d'ores et déjà été entreprises dans plus de 80 pays, dans des camps, en milieu urbain ou dans des contextes de déplacement interne. Les équipes de l'UNHCR ont été en mesure d'appuyer des projets lancés par des communautés en modifiant les méthodes de travail et en s'engageant auprès de nouveaux acteurs.

Au Bénin et au Burkina Faso, par exemple, lors de discussions entamées dans le cadre d'évaluations participatives, les réfugiés et les demandeurs d'asile des deux sexes ont demandé à ce que des centres communautaires soient créés, afin de pouvoir créer des groupes pour s'entraider et débattre de leurs problèmes personnels. Ainsi, le Bureau régional de l'UNHCR au Bénin a été en mesure d'ouvrir un centre, mais aussi de former des associations de femmes réfugiées désireuses de constituer des groupes de soutien au sein de la communauté. Le Bureau a également engagé un psychiatre, qui a assuré le suivi des réfugiés victimes de graves traumatismes.

En Thaïlande, nombre de réfugiés avaient des idées fausses quant à leur statut, ce qui amoindrissait leur potentiel d'autosuffisance et nuisait à leurs relations avec le Haut Commissariat. Certains réfugiés ont proposé, en guise de solution, d'améliorer l'accès à l'Organisation et la communication avec cette dernière, afin d'empêcher la désinformation sur certaines questions importantes, telles que la détermination du statut et la réinstallation. L'UNHCR a désormais constitué une équipe d'administrateurs chargés de la protection, des services communautaires et du programme, prêts au déploiement, afin d'organiser des séances d'orientation à l'intention des réfugiés et des demandeurs d'asile urbains.

Enfin, dans la zone d'installation de Sungui, en Angola, des garçons et des filles faisant partie de groupes de jeunes réfugiés souhaitaient assurer bénévolement l'entraînement sportif d'autres jeunes réfugiés. L'UNHCR les a aidés à se porter candidats à un appel lancé par le PNUD, concernant un projet bénévole. La communauté de jeunes a présenté un petit projet d'activités sportives, qui a été approuvé par le PNUD.

Des évaluations participatives réalisées dans plus de 80 bureaux à travers le monde ont montré que certains bureaux avaient institué des procédures opérationnelles standard et d'autres des pratiques optimales pour l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité. En 2007, l'UNHCR s'attachera à tirer parti de la pratique acquise sur le terrain et à mettre au point un modèle concret pour aider les bureaux à concevoir des systèmes de protection tenant compte des critères d'âge, de genre et de diversité avec les personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat et les partenaires. Ces systèmes faciliteront la prompte détection des risques et des failles en matière de protection, créeront des mécanismes d'intervention et de suivi des personnes exposées à des risques accrus en raison de leur situation ou de leur condition particulière et attireront l'attention sur la nécessité de mettre au point des solutions avec des tiers individuels dès les premiers stades. Cette stratégie suppose que l'on regroupe les multiples avantages procurés par les activités et les outils de l'UNHCR – notamment l'enregistrement, les normes et indicateurs, l'analyse des lacunes de la protection, les évaluations participatives, les principes directeurs sur la détermination de l'intérêt supérieur, ainsi que sur la prévention et l'intervention en matière de violence sexuelle et sexiste, le manuel relatif à l'approche communautaire dans les opérations, ainsi que les manuels traitant de l'autosuffisance et de l'intégration sur place, de l'évaluation et la réinstallation des femmes dans les situations à risque – en indiquant aux bureaux comment ces outils peuvent être utilisés conjointement et le type de résultats qu'ils devraient produire.

Violence sexuelle et sexiste

L'UNHCR est mandaté pour aider les gouvernements à assurer la protection des populations déplacées de force et à leur permettre ainsi de vivre dans la sécurité. Par conséquent, les actions visant à remédier au manque d'assistance et de moyens de subsistance et aux conséquences de ces phénomènes en termes d'exploitation et d'abus font partie intégrante de la protection.

Les violences sexuelles et sexistes sont les actes de violence les plus courants dans les situations de déplacement. On cherche fréquemment à y remédier en modifiant l'agencement des camps, en lançant des programmes qui garantissent l'accès au bois de chauffage et, dans le cas de pratiques traditionnelles nuisibles, en mobilisant la communauté. Ces mesures toutefois sont impuissantes à régler la question du « sexe pour la survie », une pratique très courante dans un contexte de déplacement, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Cette expression désigne une situation dans laquelle une personne entretient des rapports sexuels pour obtenir de l'argent ou une aide matérielle, par exemple pour assurer ses études, ou pour satisfaire ses besoins élémentaires et/ou ceux de membres de sa famille, en l'absence de toute autre possibilité. Des relations abusives avec des membres de la population locale, d'autres réfugiés et parfois même avec des membres du personnel humanitaire ont été signalées. Il est particulièrement délicat de s'attaquer à ce problème, notamment parce qu'il s'agit là d'un sujet tabou et que ces abus ne sont pas signalés. En ce qui concerne les humanitaires et le personnel de maintien de la paix, l'ONU et ses partenaires ont diffusé des directives et des codes de conduites particulièrement stricts et

lancé des politiques de « tolérance zéro », ainsi que des mesures visant à prévenir, à surveiller et à réprimer sévèrement de tels abus.

C'est sans doute dans l'action de protection de l'UNHCR auprès des femmes et des jeunes filles que la relation entre les risques de protection, l'aide matérielle et la prestation de services se manifeste de la manière la plus tangible. Une intervention globale, visant à répondre aux risques de protection en rapport avec l'environnement socio-économique et juridique dans lequel les femmes et les jeunes filles vivent et à gérer les facteurs de risque individuels, est nécessaire si l'on veut traiter de manière plus conséquente la violence sexuelle et sexiste, y compris le sexe pour la survie.

Les analyses entreprises auprès des femmes et des jeunes filles directement touchées, mais aussi auprès des hommes et des garçons des communautés, attribuent constamment le problème du sexe pour la survie aux causes suivantes :

- L'insuffisance de l'approvisionnement alimentaire incite la communauté à « tolérer » le sexe pour la survie, qui permet d'accroître les maigres revenus, de se procurer des vivres et de satisfaire des besoins élémentaires.
- Le manque de protections périodiques met les femmes et les jeunes filles dans des situations embarrassantes et porte atteinte à leur dignité. Celles-ci ont recours à des solutions désespérées pour répondre à ce besoin des plus fondamentaux.
- L'absence de distribution de vêtements et l'insuffisance de certains articles non alimentaires, tels que les couvertures, aggravées par l'impossibilité de se procurer des revenus et des permis de travail, ainsi que par les restrictions à la liberté de mouvement.
- L'impossibilité d'accéder à une éducation de base, notamment pour les jeunes filles, fait d'elles des proies faciles pour les hommes plus âgés qui leur offrent apparemment le moyen de résoudre le problème.
- Les problèmes de protection, fréquemment évoqués par les filles, dans un environnement éducatif qui n'est pas sûr, mais hostile et violent, et qui accroît les risques d'exploitation sexuelle et de « sexe pour la survie ».

Le sexe pour la survie et l'exploitation sexuelle entraînent un certain nombre de problèmes de protection dont les personnes parviennent rarement à se remettre sans une aide et un soutien considérables. Au nombre de ces problèmes, citons le rejet par la famille et par la communauté, les grossesses non désirées, en particulier chez les adolescentes, l'abandon précoce des études, les problèmes de santé et de logement, ainsi que les problèmes financiers communs aux familles placées sous la responsabilité d'un enfant et aux familles monoparentales. Le risque de contamination par le VIH/SIDA et par d'autres maladies sexuellement transmissibles est considérablement accru ; en outre, la santé des jeunes filles est gravement menacée par les grossesses précoces, l'obstruction du travail lors des accouchements et la mortalité maternelle. Enfin, les personnes qui ont recours au sexe pour la survie sont davantage exposées à la traite des êtres humains.

La réduction de l'exposition des personnes qui relèvent de la compétence de l'UNHCR au « sexe pour la survie » est un défi de taille. Pour le relever, il importe d'insister davantage



Pour prévenir la violence sexuelle et sexiste, il est indispensable d'offrir un cadre scolaire sûr. UNHCR / N. Ng

sur le rôle de la collectivité, dans une perspective axée sur les droits et la communauté, de réorienter les opérations en les centrant, non plus sur l'assistance, mais sur les moyens d'existence et les solutions, d'améliorer l'analyse des risques de protection et de consolider les systèmes de protection. Pour renforcer la protection des femmes déplacées, promouvoir l'égalité entre les sexes et protéger les droits de l'enfant, l'UNHCR a pris un certain nombre de mesures concrètes, consistant à renforcer la capacité des systèmes judiciaires locaux, à organiser la venue de tribunaux itinérants, à déployer des agents de sécurité et de police féminins, à assurer la conformité des systèmes de justice des camps avec les normes internationales et à encourager les femmes à diriger des comités de réfugiés. Ces activités sont complétées par l'élaboration de manuels sur l'autosuffisance utilisant une approche communautaire et d'un outil relatif à l'évaluation des femmes vulnérables, par des actions ciblées destinées à favoriser la participation des enfants, par une analyse des milieux scolaires sûrs, par un bilan des systèmes de protection de l'enfance et par la mise en œuvre de la stratégie d'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité, pour ne citer que quelques exemples. Les hommes et les garçons sont également victimes de violences sexuelles et sexistes. Certaines opérations sur le terrain reconnaissent progressivement qu'ils peuvent jouer un rôle dans le traitement de ce problème, ainsi que dans celui des disparités entre les sexes, et ont pris les premières dispositions pour travailler avec des hommes sur ces questions. Les développements les plus récents à cet égard ont été l'élaboration, en 2006, de la *Conclusion du Comité exécutif sur les femmes et les filles dans les situations à risque*, la publication du nouveau manuel sur la protection des femmes et des filles et la diffusion de directives pour la rédaction de procédures opérationnelles standard sur la prévention et la prise en charge de la violence sexuelle et

sexiste. Toutes les opérations sur le terrain doivent avoir mis en place des procédures opérationnelles standard d'ici janvier 2007. L'UNHCR commandera un bilan indépendant des progrès accomplis en matière de prévention et de prise en charge de la violence sexuelle et sexiste à travers le monde, ce qui permettra de procéder à des analyses comparatives par région, d'échanger des informations sur les difficultés rencontrées et sur les bonnes pratiques et de cerner les domaines où des améliorations sont nécessaires.

Les projets de l'UNHCR quant à la protection des femmes, des enfants et des réfugiés sont décrits plus en détail dans le chapitre « Politiques prioritaires ».

Il est impératif de renforcer la capacité des États et de faire appel aux ressources des communautés déplacées et des communautés touchées, tout en les soutenant, pour assurer une protection durable et de qualité. Cette approche est d'autant plus appropriée qu'à l'heure actuelle, les restrictions financières vont de pair avec une augmentation du nombre des personnes qui relèvent de la compétence de l'UNHCR. Les modifications apportées à la stratégie de protection et évoquées plus haut mettront un certain temps à se consolider mais promettent de rendre l'Organisation plus souple et plus réactive, tant vis-à-vis des personnes auxquelles elle dispense ses services que vis-à-vis de ses partenaires. De la conception de systèmes de protection au sein de mouvements migratoires plus larges à l'élimination des causes du phénomène du « sexe pour la survie », l'éventail des difficultés est complexe et varié. Ce n'est qu'en forgeant des partenariats, en procurant aux États les outils nécessaires pour assurer la protection et en donnant aux réfugiés et aux autres personnes qui relèvent de la compétence de l'UNHCR les moyens de participer à la mise en place de solutions que le Haut Commissariat réalisera les objectifs qu'il s'est fixé.