



Dossier 2

Les déplacements forcés

Dossiers thématiques Eduki

La Fondation Eduki présente une série de dossiers thématiques liés à la coopération internationale – destinés principalement au corps enseignant en Suisse – qui permet d’appréhender les enjeux actuels dans le domaine traité et donner un aperçu du travail des institutions internationales basées à Genève. Ce matériel s’inscrit dans une réflexion générale que porte la Fondation Eduki sur le multilatéralisme et la Genève internationale.

Pour ce dossier thématique, les lectrices et lecteurs trouveront un ample historique, les problématiques, ainsi que les institutions principales opérant dans ce secteur. Ces éléments sont complétés par des capsules d’interviews audio d’expertes et experts du sujet abordé.

Enfin, un [ABC de la coopération internationale \(en ligne\)](#) reprend les principales expressions employées dans le dossier. Dans le document séparé «Travailler en classe» figurent une rubrique avec des chiffres, des institutions et des exercices et des activités pour travailler le thème en classe, ainsi qu’un répertoire de liens utiles et ressources pédagogiques. Tout ce matériel se trouve sur le site www.eduki.ch.

Thèmes

1. L’aide humanitaire
2. [Les déplacements forcés](#)
3. Les mouvements migratoires
4. La gouvernance mondiale de la santé
5. Paix et Système des Nations Unies

Conseils de lecture des dossiers

Quatre types de liens cliquables sur la version pdf du document suivant :

- [Liens vers d’autres parties du présent dossier](#)
- [Liens vers des ressources externes \(sites web ou pdf téléchargeables\) ou vers l’ABC de la coopération internationale](#)
- Capsules d’interviews d’expertes et experts de la Genève internationale
- Liens vers le document « Travailler en classe », pour aller plus loin (chiffres, institutions, liens utiles et exercices)

Lien audio 

Travailler en classe 

Sommaire Dossier n°2

Avant-propos

p.4

Introduction

p.5

Acteurs et organisations

p.6

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

p.6

Thématiques et enjeux

p.12

Débat autour du rôle et de l'indépendance du HCR

p.12

Instruments juridiques

p.12

La Convention relative au statut des réfugiés (1951)

p.12

La Convention relative au statut des apatrides (1954)

p.13

Le Pacte mondial sur les réfugiés (2018)

p.13

Une question de définition : la différence entre personnes réfugiées et personnes migrantes

p.14

L'apatridie

p.15

Les personnes déplacées internes

p.16

Les personnes déplacées environnementales

p.17

La sécurité humaine

p.19

Les camps de réfugiés

p.20

Les allocations en espèces

p.22

Retours volontaires ou retours forcés : la question du rapatriement librement consenti

p.24

Le problème de la coordination inter-agences

p.26

La politisation de la question des personnes réfugiées

p.28

Historique

p.30

Le 19^{ème} siècle : la notion de personne réfugiée

p.30

La Première Guerre mondiale : la gouvernance multilatérale des personnes réfugiées

p.32

La rupture de la Seconde Guerre mondiale : des mouvements forcés de populations sans précédent

p.34

Bibliographie

p.39

Avant-propos

Penser et maintenir la paix du système international est une réflexion sur laquelle philosophes, penseurs, et politiques ont écrit depuis les temps anciens. Cet idéal pacifique a animé les discussions des réseaux juridiques et pacifiques du 19^{ème} siècle pour aboutir à la création d'organisations internationales chargées d'interpréter cet ambitieux dessein. Le système des Nations Unies, tel qu'il existe depuis la seconde moitié du 20^{ème} siècle, constitue le dernier aboutissement de ces réflexions, ainsi qu'un instrument multilatéral qui travaille chaque jour pour essayer d'atteindre cet objectif pacifique.

Il s'avère essentiel de faire connaître ce travail. Ce document a pour vocation d'éclairer le corps enseignant, les chercheuses et chercheurs et toute personne intéressée par une thématique qui est au cœur du travail de plusieurs organisations internationales (OI) et organisations non gouvernementales (ONG) présentes à Genève.

Le but de ce dossier est de mettre à disposition des connaissances générales sur le sujet, ainsi que de proposer des éléments pour en permettre une lecture critique. C'est la raison pour laquelle méthodologiquement, il est basé, à la fois sur les documents produits par les organisations elles-mêmes, et également sur la littérature secondaire. Des universitaires de plusieurs disciplines : histoire, science politique, anthropologie, et bien plus encore, étudient en effet depuis plusieurs décennies les différents sujets du multilatéralisme, ainsi que les réalisations des organisations internationales, pour en rapporter sur le temps long les évolutions, les succès ainsi que les limites. Eduki s'est inspiré de ces multiples travaux pour présenter une analyse détaillée des thématiques et des enjeux que recoupe l'énoncé très général de ces modules.

Personnes réfugiées ou migrantes : quelles sont les différences ?

Le sujet des déplacements forcés et des mouvements migratoires (traité dans le présent dossier et le dossier 3) constitue un des dossiers les plus brûlants pour les dirigeantes et dirigeants de ce monde et les tenants du multilatéralisme en particulier. Sous l'effet conjugué des crises politiques (guerres), naturelles (tremblements de terre, réchauffement climatique) et économiques, le nombre de personnes réfugiées et migrantes n'a fait qu'augmenter depuis le début du 21^{ème} siècle. Cette réalité met le système des Nations Unies, comme les ONG et les gouvernements, sous pression afin de répondre à cette demande, tout en essayant de maîtriser les revendications de leurs populations qui sont toujours plus réfractaires à accueillir des personnes immigrées sur leurs territoires. Les solutions inspirées de la charité et de l'humanité qui ont guidé les premiers pas de l'aide

humanitaire ne sont plus à même de répondre à une problématique des plus complexes qui recouvre des réalités certes humanitaires, mais aussi logistiques, politiques, économiques, géostratégiques et écologiques immenses.

Même si les thématiques sont liées, Eduki propose de les traiter de manière séparée. En effet, Eduki a pris le parti de reprendre la dichotomie entre « personne réfugiée » et « personne migrante » qui est incarnée dans le système des Nations Unies par deux agences différentes, le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Historiquement, ces deux catégories recouvrent des réalités différentes : la **personne réfugiée** est une personne qui migre car elle craint, avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, et ne peut ou ne veut retourner dans son pays (Convention de 1951 relative au statut des réfugiés). Tandis que la **personne migrante** est quelqu'un qui quitte son lieu de résidence habituelle pour s'établir à titre temporaire ou permanent et pour diverses raisons, soit dans une autre région à l'intérieur d'un même pays, soit dans un autre pays, franchissant ainsi une frontière internationale (définition de l'OIM). Au début du 21^{ème} siècle un certain flou s'est développé et les deux organisations internationales précitées sont parfois amenées à s'occuper de l'une ou l'autre de ces catégories. Même si le terme « personne migrante » est générique et non défini dans le droit international, Eduki a choisi de maintenir cette distinction sémantique car elle recoupe néanmoins des cas de figure différents qui ont des implications elles aussi variées. Ainsi, les différences juridiques et morales ont des conséquences bien réelles selon qu'une personne est catégorisée comme « réfugiée » ou « migrante ».

La lectrice ou le lecteur trouvera pour chacun des sujets le travail de l'agence de l'Organisation des Nations Unies et des ONG qui lui sont afférentes, ainsi que les principales problématiques qui y sont liées sous forme de débat critique. Un ample historique permet d'inscrire ces thématiques dans le temps long et une partie statistique de recadrer les réalités. Une rubrique exercices et activités a été créée à l'attention spéciale du corps enseignant. Enfin, un glossaire reprend les principales expressions employées dans ce dossier.

Note de l'auteur : ce dossier a été réalisé principalement sur la base des travaux de Bruno Groppo, Yves Beigbeder, Dzovinar Kévonian et Mario Bettati. En raison du format de ce dossier, les sources utilisées ne sont pas mentionnées de façon systématique, mais référencées dans la bibliographie. Les chiffres mentionnés proviennent directement du site de l'HCR (sauf mention contraire), consulté en novembre 2021.

Introduction

Le Danemark fait savoir en 2016 qu'il refuse de continuer à accueillir le demi-millier de personnes réfugiées au titre du mécanisme de réinstallation mis en place par le Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR). La décision est annoncée par la controversée ministre de l'Immigration et de l'Intégration, Ingrid Støjberg, lors d'une réunion de la commission parlementaire sur l'immigration, retransmise sur Internet. Comment en est-on arrivé à cette décision dans un petit pays européen connu pour sa générosité sociale ?

Depuis les années 2010, le continent européen traverse ce qu'on qualifie de crise migratoire : c'est-à-dire l'augmentation massive de [personnes migrantes](#) qui arrivent dans les pays de l'Union européenne via la Méditerranée et les Balkans, depuis l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud, en raison des guerres en Libye, en Syrie et en Afghanistan. L'Europe, qui pendant des siècles a été une terre d'émigration, est devenue une terre d'[immigration](#), et elle peine à accepter celle-ci comme désormais constitutive de sa population, certaines personnes rejetant l'immigration car elles la considèrent comme un phénomène illégitime, dangereux et destructeur de l'identité et des valeurs nationales et européennes.

À l'automne 2015 un pic de plus d'un million de [personnes réfugiées](#) (surtout en provenance de Syrie) arrivent dans l'[espace Schengen](#) créant une véritable crise politique au sein des États membres. Certains dirigeants, à l'instar du Premier ministre hongrois Viktor Orbán, considèrent cet afflux d'immigrés musulmans comme une menace pour l'identité chrétienne de l'Europe. La peur est grande que des terroristes se cachent dans ces groupes de personnes réfugiées. Leurs motivations sont mises en doute par l'opinion publique : sont-elles vraiment des victimes de persécutions politiques ou leur venue est-elle uniquement motivée par des raisons économiques ? Les populations européennes craignent pour leurs emplois et les frontières de l'Europe se referment. La Commission européenne tente de négocier des quotas, la Turquie fait du chantage à l'Europe et les personnes réfugiées sont parquées dans des camps à la périphérie de l'Europe, où les conditions sanitaires sont déplorables.

Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, soumet en septembre 2015 un vaste ensemble de propositions afin d'essayer de remédier à la crise des personnes réfugiées et d'alléger la pression pesant sur les États membres les plus touchés (la Grèce, l'Italie et la Hongrie). Il propose de relocaliser 120'000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale dans d'autres États membres de l'Union européenne. Ce nombre vient s'ajouter aux 40'000 personnes que la Commission avait déjà proposé de relocaliser au mois de mai 2015 à partir de la Grèce

et de l'Italie. Néanmoins, un an plus tard, en septembre 2016, la dirigeante allemande, Angela Merkel, est contrainte de reconnaître l'échec du mécanisme européen de répartition obligatoire proposé par le plan Juncker et c'est à titre individuel qu'elle ouvre les frontières de l'Allemagne.

Cette crise migratoire qui questionne l'identité européenne mais aussi l'esprit d'humanité dont l'Europe se veut pourtant le modèle, interroge nos rapports à l'Autre : la personne réfugiée. Or les chiffres permettent de recadrer les réalités : sur les 82.4 millions de personnes réfugiées recensées par le HCR en 2020, 2/3 sont réfugiés à l'intérieur de leur propre pays ou dans un pays voisin, soit sur leur propre continent (l'Afrique, l'Asie ou l'Amérique latine). L'Europe n'accueille donc qu'une part infime de ces personnes réfugiées.

Jusque dans la première moitié du 20^{ème} siècle, le problème des personnes réfugiées est considéré par la communauté internationale comme un élément perturbateur provisoire de l'ordre international. Elle gère cette question en conséquence, en fournissant des biens de première nécessité aux personnes réfugiées, en finançant des camps pour les accueillir, tout en cherchant à créer des conditions leur permettant d'assurer elles-mêmes leur subsistance, persuadée que le problème sera résolu dès que ces personnes rentreront chez elles. La création du HCR en 1951 se fait encore dans cet esprit : l'Organisation est créée pour trois ans afin de régler la situation des personnes réfugiées en Europe dans l'après-guerre. La situation des personnes réfugiées constitue pourtant un problème bien délicat, qui n'a fait que se complexifier depuis l'après Seconde Guerre mondiale. Le mandat du HCR est ainsi régulièrement prolongé de cinq ans en cinq ans. Finalement, le 22 décembre 2003, l'Assemblée générale des Nations Unies lui donne un mandat illimité quand elle « décide de lever la restriction touchant la durée du mandat du Haut Commissariat énoncée dans sa résolution 57/186 et de proroger ce mandat jusqu'à ce que le problème des réfugiés ait été résolu » (A/58/153). Une manière diplomatique de dire que face à une situation qui ne fait que se détériorer, le mandat du HCR est désormais pérenne. De fait, depuis sa création, l'Organisation s'est imposée comme un acteur essentiel du système des Nations Unies. Réussissant à peser sur la gestion matérielle et politique de la question des personnes réfugiées, elle a aidé plus de 50 millions d'entre elles à commencer une nouvelle vie. Néanmoins, le HCR, comme d'autres organisations internationales, a aussi été critiqué notamment pour la faiblesse de ses réponses en regard des réalités.

Acteurs et organisations

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est la principale agence du système des Nations Unies chargée de s'occuper des personnes réfugiées. Néanmoins, le plus souvent, il travaille en coordination avec d'autres agences du système onusien (PNUD, OIM, etc.) ainsi qu'avec des ONG internationales ou locales. La division du travail est souvent sectorielle et le HCR reste chef de file dans le domaine.

La mission du HCR est double. La première est de nature normative : en conformité avec la Convention de 1951 et son protocole additionnel de 1967, le HCR assure la protection juridique des [personnes réfugiées](#), [apatrides](#), et [rapatriées](#) ainsi que les autres personnes relevant de sa compétence. Sa seconde mission est opérationnelle : le HCR mène des opérations humanitaires et de secours aux populations qui sont forcées de quitter leur foyer et il veille à leur installation dans des lieux sûrs, même s'ils sont provisoires.

L'essentiel du budget du HCR provient de contributions volontaires des gouvernements et des donateurs privés. 85% des fonds proviennent des gouvernements des États-Unis et de l'Union européenne, 3% sont issus d'un mécanisme de financement commun aux organisations intergouvernementales et 11% sont issus du secteur privé, dont des fondations, des entreprises et des particuliers. L'agence reçoit également une part limitée (1%) du budget régulier des Nations Unies pour les coûts administratifs et accepte des dons en nature, notamment du matériel de secours comme des tentes, des médicaments et des camions. Son budget a atteint un taux record en 2021 de 9.15 milliards de dollars. À titre de comparaison le HCR avait un budget de 300'000 dollars lors de sa création en 1951, tandis que les contributions au début des années 1990 se chiffraient à un milliard de dollars. La multiplicité des guerres et des crises explique cette augmentation faramineuse du budget afin que le HCR puisse continuer à aider des bénéficiaires dont le nombre est lui aussi en constante progression.

Cette dépendance à l'égard des contributions volontaires (d'autres agences des Nations Unies fonctionnent plutôt avec un budget régulier) a des conséquences. En effet, cela entraîne un degré élevé d'imprévisibilité sur le niveau exact de ressources qui sera mis à la disposition du HCR pour l'année suivante, occasionnant des problèmes de planification budgétaire et d'allocations de ressources pour les projets. Le second problème est la [possible politisation de ces financements](#), certains donateurs pouvant décider de faire des contributions liées spécifiquement à un projet, ce qui dirige de facto les priorités de l'Organisation et hiérarchise de manière secondaire son aide humanitaire.



Le Haut Commissaire du HCR Ruud Lubbers reçoit un don de l'Ambassadeur du Koweït lors d'une réunion. © UNHCR/S. Hopper, 2004

La première mission du HCR qui consiste à assurer la protection juridique des personnes réfugiées se décline de plusieurs manières. Sur le plan normatif, l'Organisation promeut inlassablement les normes de droit international des réfugiés (Conventions de 1951 et 1967) et elle surveille leur application sur le plan national. Le HCR s'assure en particulier du respect du droit d'asile, du [principe de non-refoulement](#) et de l'équité des procédures d'examen et de demande d'asile. L'Organisation encourage les États à incorporer les normes du droit international des réfugiés dans leur droit interne selon une interprétation libérale et non restrictive des instruments internationaux (Beigbeder 1999). Son système de surveillance pêche pourtant par l'absence de pouvoir supranational et d'organe de contrôle afin de vérifier si les États respectent bien leurs engagements. Toutefois, dans son travail, l'Organisation peut compter sur le soutien (et la pression) des opinions publiques et des médias.

Les personnes réfugiées sont les premières bénéficiaires de l'action du HCR. Néanmoins son mandat de protection s'est progressivement élargi à de nouvelles catégories de personnes : les personnes déplacées internes, et les personnes rapatriées, voire les personnes déplacées par les catastrophes naturelles. Est considéré comme [personne réfugiée](#) quiconque remplit les quatre conditions figurant dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 et qui définissent le statut de réfugié comme toute personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner » (art.1, Convention de 1951).



Signature, à Genève, de la Convention relative au statut des réfugiés.

© UN Archives/D. Arni, 1951

Pour les États qui ont ratifié les Conventions – 145 États (dont la Suisse) avaient ratifié la Convention de 1951 en 2022 – l'éligibilité au statut de réfugié se fait directement par le gouvernement concerné, et dans les autres cas l'appréciation est laissée à la discrétion du HCR. Les personnes réfugiées **apatrides** relèvent également de la compétence du HCR au titre de son statut ainsi que les personnes déplacées internes depuis une résolution de l'Assemblée générale de 1992. Enfin, l'Organisation apporte aussi une aide aux **personnes rapatriées**. Selon sa constitution le HCR est chargé d'aider « à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales » (art. 1). Sur le plan juridique, le rapatriement librement consenti de la personne réfugiée met fin à son statut puisqu'elle redevient citoyenne de son pays, et le HCR n'exerce plus de protection sur sa personne. Dans la pratique, plusieurs situations exigeraient néanmoins que l'aide du HCR se prolonge pour ces personnes afin de contrôler les conditions d'accueil du retour. Ainsi une première résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1961 liée au rapatriement des réfugiés algériens, puis des conclusions du Conseil exécutif ont été édictées afin de prévoir un rôle pour le HCR également dans la surveillance de la bonne marche des rapatriements. L'Organisation sert de pôle de communication, possède un rôle de conseil et facilite les échanges entre les parties afin que le rapatriement se fasse en concordance avec les normes de droit international, tout en garantissant leur sécurité pendant le processus.

L'asile et le principe du non-refoulement constituent la pierre angulaire du HCR et du système de protection international des personnes réfugiées. Le droit d'asile figure déjà à l'article 14.1 de la **Déclaration universelle des droits de l'homme** de 1948, et, il est réaffirmé dans l'article 33 de la Convention relative aux réfugiés de 1951 : « Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou

ses opinions politiques ». Ce texte est complété par une conclusion du Comité exécutif en 1997, qui élargit le droit de non-refoulement « aux personnes dont l'expulsion ou le retour aux frontières des territoires où leur vie ou leur liberté seraient menacées du fait de leur race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social particulier ou opinion politique, qu'ils aient ou non obtenu officiellement le statut de réfugié, ou de personnes dont on a de sérieuses raisons de penser qu'elles risquent d'être soumises à la torture, comme le prévoit la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». Ces principes se heurtent néanmoins au bon vouloir des États et de leurs législations nationales, souvent plus restrictives que le droit international concernant la protection à apporter aux personnes réfugiées. De nombreux obstacles juridiques, pratiques ou politiques se dressent contre les politiques d'asile. Dans des cas d'urgence, la lenteur des procédures administratives peut faire encourir des dangers aux personnes réfugiées, raison pour laquelle le HCR a développé la notion de protection temporaire lors de la guerre en ex-Yougoslavie en 1992. Elle permet au Haut Commissaire de demander à certains gouvernements d'accorder une protection temporaire à des personnes qui fuient un conflit et des violations de droits humains dans les conditions suivantes : les personnes réfugiées sont admises dans un pays d'asile et protégées contre tout retour forcé dans la région où leur vie serait en péril, et elles sont autorisées à rester jusqu'à ce que la paix et la sécurité soient assurées dans leur pays d'origine. Cette innovation juridique a permis d'accueillir 700'000 personnes réfugiées de l'ex-Yougoslavie au premier trimestre 1995 qui ont reçu une protection temporaire en Europe (Beigbeder 1999). Dans le cas de conflits qui perdurent sur une, voire plusieurs décennies et qui rendent le retour improbable à court ou moyen terme, cette notion de protection temporaire est plus difficile à défendre.

Travailler en classe



Lien audio



Cristina Davies (HCR)
Le HCR, garant des
droits fondamentaux.

Enfin, sur le plan normatif, le HCR se préoccupe également de la situation des femmes, des enfants et des personnes LGBTQI+ (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex and Queer) réfugiés en particulier. Le sexe, le genre, l'identité et l'orientation sexuelle ne font pas partie des motifs de persécution qui sont donnés dans la Convention de 1951, néanmoins de nombreuses femmes et personnes LGBTQI+ parce qu'elles ont transgressé les prescriptions morales ou religieuses de leur pays subissent des traitements inhumains et demandent en conséquence l'asile dans un autre pays. De plus, de nombreux cas de violations des droits fondamentaux des femmes, des enfants et des personnes LGBTQI+ réfugiés ont été portés à la connaissance du HCR dans les camps de réfugiés ou dans les pays qui les accueillent. Le HCR a à cœur de dénoncer publiquement ces comportements, et son Comité exécutif a édicté plusieurs résolutions exprimant sa préoccupation concernant ces situations et demandent au Haut Commissaire de prendre des mesures pour renforcer les programmes mis en place par l'Organisation afin de prévenir de tels comportements.

La seconde mission du HCR, qui a gagné en importance au fil des ans, est opérationnelle. Et pourtant, lors de sa création, les Alliés n'avaient nulle intention de lui donner ce rôle souhaitant cantonner l'Organisation à la protection juridique des personnes réfugiées, afin d'éviter des opérations humanitaires coûteuses. Dès 1952 l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) devait cependant alerter l'Assemblée générale de l'ONU sur le fait que de nombreuses personnes réfugiées n'avaient été ni rapatriées ni réinstallées alors que sa mission arrivait à échéance. En conséquence, l'Assemblée générale créa le Fonds des Nations Unies pour les réfugiés (FNUR), chargé de venir en aide matérielle aux personnes réfugiées toujours dans des camps en Europe. Ce fut le départ des programmes d'assistance humanitaire opérationnels du HCR qui n'allaient que s'étendre dans le temps.

Les interventions du HCR sur le terrain sont basées sur trois principes essentiels : la prévention, la capacité d'intervention et la recherche de solutions. Le HCR est une organisation sans mandat politique qui doit tenter de garder sa neutralité, il essaie malgré tout de peser sur les causes qui contraignent les citoyennes et citoyens à fuir leur pays, surtout quand un gouvernement est disposé à demander de l'aide internationale dans ce sens. Quoique plus difficile encore, il essaie également de décourager le départ des personnes déplacées qui ne seraient pas éligibles au statut de réfugié afin de leur éviter des expulsions. En deuxième lieu, le HCR possède des ressources humaines, matérielles et financières qui lui permettent de mener des interventions dans des situations d'urgence sur le terrain en apportant de l'équipement et du matériel de secours aux personnes réfugiées. En troisième lieu, le HCR cherche des solutions diverses pour venir en aide aux personnes réfugiées. Il concourt à l'installation de ces dernières sur place en s'assurant de leur bonne intégration dans le pays d'accueil. L'Organisation a également développé différentes méthodes afin de faciliter le rapatriement librement consenti. Dans ce cadre, elle aide les personnes réfugiées à se réintégrer et s'assure des bonnes conditions sociales, économiques et politiques, par exemple en élaborant des programmes de micro-financement pour permettre la réussite de la réintégration. Enfin, le HCR s'occupe également de la réinstallation des personnes réfugiées dans un pays tiers en se chargeant des aspects administratifs des demandes, de l'étude des besoins et en se faisant l'intermédiaire entre les différents interlocuteurs (Beigbeder 1999). Des programmes prioritaires ont été développés dans le cadre de ses missions opérationnelles. Ils s'adressent soit à

des catégories de personnes vulnérables comme les femmes et les enfants réfugiés, soit à la protection de l'environnement que doivent intégrer les programmes du HCR (une unité de l'environnement a été créée au sein du HCR en 1993) soit à faire un meilleur lien entre action humanitaire et développement afin d'améliorer l'intégration des personnes réfugiées dans leur pays d'accueil (ou pays de retour en cas de rapatriement) (Beigbeder 1999).

Le HCR mène ses opérations humanitaires soit dans un cadre indépendant soit sous mandat exprès des Nations Unies dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Au sortir de la guerre froide, le Conseil de sécurité a multiplié les opérations de ce type et celles-ci comportaient souvent une composante civile incluant l'aide humanitaire. Par exemple, en 1991, le Conseil de sécurité a établi une Mission d'observation des Nations Unies au Salvador qui a permis une action conjointe du rapatriement des personnes réfugiées par le HCR, le PNUD et la Force des Nations Unies. Dans le cas du Cambodge, où le retour des personnes réfugiées était prévu par les accords de paix de 1991, le HCR fut chargé du rapatriement des populations réfugiées et déplacées cambodgiennes qui nécessita une logistique particulièrement rodée : assurer les conditions de sécurité pour le retour, fournir les papiers d'identités, le transport, l'attribution des terres de culture aux familles, acheminer du matériel agricole et assurer la surveillance globale de la réinsertion. Dans le cadre de l'APRONUC (Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge), le HCR a mené ainsi un programme de rapatriement et de réinstallation de 360'000 Cambodgiennes et Cambodgiens (Beigbeder 1999).



Abdalah et Abdulhamid sont deux réfugiés d'origine de Syrie, mais ils se sont rencontrés aux Pays Bas. Le couple vit dans un centre d'accueil (AZC) à Dronten.

© UNHCR/M. van der Velden, 2020

Devant la recrudescence des [conflits armés](#) entraînant des personnes réfugiées toujours plus nombreuses, le HCR est motivé à assister en priorité les États limitrophes qui accueillent des groupes de personnes réfugiées selon la procédure *prima facie* (à première vue) : 80 % des personnes réfugiées sont ainsi accueillies dans un pays voisin. Dans certains pays du Sud, l'activité du HCR se substitue parfois même à celle du gouvernement d'accueil par une prise en charge multidimensionnelle de la personne réfugiée : hébergement, aide alimentaire, accès à l'eau, aux services sociaux et à l'éducation. Ce qui fait dire à certains analystes qu'avec le temps le HCR est devenu également une agence humanitaire globale (Aubin 2009).

Dans le premier tiers du 21^{ème} siècle, le HCR doit gérer les personnes réfugiées provenant de conflits qui perdurent depuis plus d'une décennie, auxquels s'ajoutent de nouvelles crises politiques qui décuplent ses activités. Il mène ainsi des opérations humanitaires très importantes, notamment en faveur des populations réfugiées syriennes : 6.7 millions de personnes déplacées internes et 6.6 millions de réfugiés syriens à travers le monde et dans les pays voisins au Liban, en Turquie, et en Jordanie. Il est également en charge des personnes réfugiées qui fuient les combats dans la région du Tigré en Éthiopie et qui tentent de rejoindre l'Est du Soudan ; les populations réfugiées dues aux vagues de violence en République démocratique du Congo (plus de 5 millions de personnes entre 2017 et 2019, dans les régions du Kasai, du Tanganyika, de l'Ituri et des Kivus, tandis que des centaines de milliers de personnes réfugiées ont fui vers l'Angola, la Zambie et d'autres pays voisins) ; et les populations déplacées par le conflit au Yémen où 66% de la population est dépendante de l'aide humanitaire. Le nombre de personnes réfugiées et de [personnes demandeuses d'asile](#) en provenance d'Amérique latine a considérablement augmenté entre 2015 et 2020 en raison de l'instabilité politique et de la violence d'origine criminelle. Enfin, plus d'un million de réfugiés rohingyas (groupe ethnique indo-aryen, apatride et majoritairement musulman) ont fui la violence au Myanmar par vagues successives de déplacements depuis le début des années 1990, crise aggravée depuis 2017 où ce sont des milliers de personnes qui traversent la frontière vers le Bangladesh. Cette liste non exhaustive témoigne de l'ampleur et de l'extension géographique des opérations menées par le HCR sur le terrain en faveur des personnes réfugiées, situations dont la logistique s'est encore compliquée depuis 2019 en raison de la situation sanitaire liée au Covid-19 qui est venue détériorer leur situation économique.

Au niveau structurel, le HCR est placé sous la direction de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil économique et social (ECOSOC) qui lui donne des directives de politique générale. Il comporte un secrétariat dirigé par un Haut Commissaire, ainsi qu'un comité exécutif (composé de représentants de 107 États en 2021) qui a un rôle d'organe de conseil et de décision en ce qui concerne les programmes et le budget de l'Organisation. Le HCR qui comptait 34 employés à sa création, emploie 17'878 personnes en 2021 et vacataires. Environ 91% d'entre elles sont basées sur le terrain. Des réformes au début du 21^{ème} siècle ont eu pour conséquence de diminuer son personnel administratif au profit du personnel opérationnel. Le HCR est présent dans 132 pays et territoires à travers des bureaux régionaux, nationaux ou directement sur le terrain (camps de personnes réfugiées).



Afghanistan. Les familles déplacées par les combats dans les provinces trouvent la sécurité à Kaboul. Deux fillettes, dans leur nouveau quartier à la périphérie de Kaboul. Les familles des filles ont dû fuir leurs maisons en raison des combats qui se déroulaient dans le nord et l'est du pays avant la prise de pouvoir par les talibans en août 2021. © UNHCR/A. McConnell, 2021

Travailler en classe



Les Hauts Commissaires du HCR

Les Hauts Commissaires sont élus directement par l'Assemblée générale de l'ONU. Depuis sa création, le HCR a été dirigé par onze Hauts Commissaires successifs, presque tous européens (dont trois Suisses). Journalistes, diplomates, personnalités politiques ou fonctionnaires des Nations Unies, ils ont marqué durablement l'histoire de l'institution de leur empreinte.

C'est dans les réseaux de la résistance que les Alliés ont choisi le premier Haut Commissaire, [Gerrit Jan van Heuven Goedhart](#) (1951-1956). Hollandais, journaliste de formation il a en effet joué un rôle actif pendant la guerre et faisait partie de son gouvernement en exil à Londres. Mort soudainement en 1956, il a consacré son mandat à chercher des fonds pour développer le travail de l'Organisation. Une allocation conséquente de la Fondation Ford en particulier lui permit d'assurer l'intégration des personnes réfugiées dans les pays d'asile d'Europe occidentale. Ses réalisations ont été publiquement reconnues puisque le HCR reçoit le Prix Nobel de la Paix en 1954 pour son travail accompli en Europe, considéré comme novateur. C'est un journaliste et diplomate suisse qui prend sa succession, Auguste Lindt (1956-1960). D'abord représentant de son pays auprès des Nations Unies, durant son mandat de Haut Commissaire du HCR, il réussit à mobiliser la communauté internationale pour les réfugiés hongrois en 1956. Par la suite, il élabore un programme d'assistance pour les 260'000 Algériennes et Algériens qui fuient pendant la guerre d'Algérie (1954-1962), première étape qui permet progressivement au HCR de se pérenniser et d'étendre ses actions au plan mondial. C'est un autre diplomate suisse, Félix Schnyder (1960-1965) qui lui succède. Il poursuit les objectifs de son prédécesseur en asseyant l'autorité du HCR en Afrique (Algérie, région des Grands Lacs). Il a également joué un rôle majeur dans l'initiation du processus qui a abouti à l'adoption du Protocole de 1967.

Son successeur l'Iranien Sadruddin Aga Khan (1965-1977) a exécuté un double mandat à la tête du HCR. Il a permis d'asseoir définitivement la légitimité de l'agence sur le continent africain, puis

asiatique, en gérant la crise des boat people en 1975. La gestion de cette crise majeure a occupé le mandat du Haut Commissaire suivant, le Danois Poul Hartling (1978-1985); auparavant ministre de son pays, il a administré des situations humainement dramatiques en Asie puis en Amérique latine, alors que la question des réfugiés se politise durant cette période de la guerre froide. Pendant son mandat le HCR reçoit son second prix Nobel de la Paix en 1981. Précédemment directeur des opérations au [CICR](#), le Suisse Jean-Pierre Hocké (1986-1989) a ensuite mené des opérations d'envergure en Indochine, a lancé la Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains (CIREFAC) et a assuré la gestion de camps de réfugiés au Soudan et en Éthiopie. Il a démissionné avant la fin de son mandat après des accusations anonymes de malversations financières. L'enquête interne menée par l'ONU l'a ensuite complètement blanchi. Son mandat a été suivi d'un bref passage de l'homme politique norvégien Thorval Stoltenberger (janvier-novembre 1990).

La Japonaise [Sadako Ogata](#) (1990-2000) a ensuite dirigé le HCR pendant dix ans. Elle a dû faire face à toutes les crises qui ont ponctué la fin de la guerre froide : Yougoslavie, Irak, région des Grands Lacs (où les opérations du HCR ont couvert toutes les activités menées au Burundi, au Rwanda et en République-Unie de Tanzanie) ainsi que le rapatriement de 360'000 personnes réfugiées au Cambodge. Afin d'être en mesure de répondre à ces nouveaux flux de personnes réfugiées, le HCR a doublé son budget et ses effectifs pendant son mandat. C'est pendant ces années également qu'a été développé le concept de sécurité internationale, en lien avec la problématique des personnes réfugiées. L'ancien Premier ministre des Pays-Bas, Ruud Lubbers (2001-2005), lui a succédé l'année du 50^{ème} anniversaire de l'Organisation. Les opérations se sont poursuivies en Afrique et en Afghanistan, où plus de 3 millions de personnes réfugiées et de personnes déplacées internes sont rentrées chez elles, dans le cadre de l'une des plus grandes opérations de rapatriement de l'histoire de l'agence. C'est ensuite l'ancien Premier

ministre portugais [António Guterres](#) (2005-2015) qui prend la tête du HCR pour 10 ans. Pendant son double mandat, le nombre de personnes déplacées passe de 38 millions en 2005 à 60 millions en 2015, en particulier suite aux conflits en Syrie et en Irak, mais aussi en raison de nouvelles crises au Soudan, en République centrafricaine et au Yémen. Le Haut Commissaire fait donc face à des besoins toujours croissants en matière d'aide aux personnes réfugiées et les dépenses de l'Organisation triple pendant cette période. Dans le même temps, il mène une réforme en profondeur du HCR à la fois sur le plan structurel (réduction de 30% du personnel basé au siège) et programmatique (personnes déplacées internes et apatrides). Enfin, en 2007 il met en place le Dialogue annuel sur les défis de protection : « un dialogue informel et interactif réunissant les États, les agences des Nations Unies et la société civile pour discuter de questions portant sur les flux migratoires mixtes, les situations de réfugiés prolongées, les installations urbaines, les lacunes en matière de protection, la foi, les déplacés internes, la protection en mer et pour s'attaquer aux causes profondes des déplacements ». Nommé Haut Commissaire en 2016, l'Italien [Filippo Grandi](#) (2016-2023), qui assure déjà un second mandat à la tête de l'Organisation doit affronter une situation toujours plus complexe : terrorisme, guerres et crises se poursuivent en Syrie, au Yémen, au Soudan, au Congo et en République centrafricaine, en Amérique centrale et au Myanmar notamment. L'optimisme des Alliés qui avaient créé et envisagé le HCR en 1951 comme une agence provisoire a fait long feu : le nombre de personnes réfugiées ne cesse en fait d'augmenter sous son mandat, tandis que la crise des [migrants](#) de 2015-2016 a illustré l'ampleur des difficultés politiques. La tâche du Haut Commissaire s'est encore compliquée depuis 2020 en raison de la crise sanitaire du Covid-19 qui fragilise d'autant les conditions dans les camps de réfugiés.

Ambassadeurs de bonne volonté du HCR

Pour mener ses activités, le HCR a un besoin toujours croissant de ressources financières. Afin notamment de mobiliser les gouvernements et multiples donateurs pour solliciter leur aide financière, le HCR fait appel depuis la fin du 20^{ème} siècle à des « [Ambassadeurs de bonne volonté](#) » (*Goodwill Ambassadors*), qualifiés d'envoyé spécial du HCR pour l'aider « à rayonner dans le monde entier grâce à leur célébrité, leur popularité, leur influence, leur dévouement et leur travail ». Des stars du cinéma, de la musique ou du sport se mettent ainsi à disposition du HCR (ou d'autres agences onusiennes) pour faire avancer certaines causes. La chanteuse de musique classique, Barbara Hendricks, a été la première Ambassadrice de bonne volonté. Elle s'est fait accorder le titre d' « Ambassadrice honoraire de bonne volonté à vie ». Depuis 1987 elle a visité des camps de réfugiés en Afrique et en Asie et s'est investie avec humilité dans sa mission.

L'actrice Angelina Jolie fait aujourd'hui partie des personnalités les plus célèbres parmi les Ambassadeurs de bonne volonté. Après un engagement de longue date, elle est désormais reconnue officiellement comme ambassadrice dans les milieux diplomatiques. On s'adresse donc à elle par le prédictat honorifique « Son Excellence ». Elle a voyagé dans plus d'une vingtaine de pays afin de rencontrer des personnes réfugiées. Grâce à sa popularité et son influence elle a réussi à donner beaucoup de visibilité au travail du HCR pour les personnes réfugiées ces dernières années.



Barbara Hendricks, ambassadrice honoraire de bonne volonté à vie, rend visite à des personnes réfugiées à Bruxelles.
© UNHCR/M. Deville, 2017

Thématiques et enjeux

Débat autour du rôle et de l'indépendance du HCR

Au-delà de l'aspect descriptif des opérations menées par le HCR, la recherche a appréhendé le travail de l'Organisation de manière critique en cherchant à évaluer son autonomie en tant qu'acteur du système multilatéral. On distingue quatre théories principales, ou manières d'analyser l'Organisation.

L'approche conservatrice menée par des chercheurs fonctionnalistes comme Guy Goodwin-Gill, soutiennent que le mandat essentiel du HCR est juridique, c'est-à-dire que sa mission principale consiste à assurer la protection juridique des personnes réfugiées. Les élargissements du mandat de l'Organisation dans les années 1990 avec le concept de rapatriement puis ensuite celui de sécurité humaine, constituent pour ces chercheurs des trahisons à la mission originelle du HCR.

Certains chercheurs réalistes sont critiques envers l'Organisation et considèrent que cette dernière ne serait qu'un instrument des États et qu'elle ne ferait que servir l'intérêt des puissants. Il est certain que le HCR est tributaire des contributions de ses États membres, en l'occurrence les pays riches, et dans ce sens l'Organisation est perpétuellement en conflit entre ses obligations légales en matière de [droits humains](#) et sa soumission aux intérêts des États occidentaux qui financent l'Organisation. Cette dépendance financière envers les États de l'Ouest entacherait l'indépendance du HCR qui se retrouve lié aux États puissants qu'il doit servir.

Une théorie de la continuité qui est d'ailleurs celle affichée par l'Organisation elle-même consiste à affirmer que malgré le fait que le HCR soit soumis à des pressions externes il constitue un acteur autonome du système multilatéral qui réussit à s'adapter à son environnement en produisant des réponses adaptatives en fonction des évolutions de ce dernier. Cette position permet au HCR de préserver et poursuivre son mandat et de survivre au système.

Enfin, Howard Adelman (2001) développe une théorie conditionnelle. Pour lui, ce sont les conditions historiques de création de l'Organisation qui déterminent la manière dont le HCR opère. C'est-à-dire qu'au moment de la genèse du HCR un certain nombre de règles ont été établies qui ont prédéterminé le cadre d'action de l'Organisation, cadre qui limite ensuite les options et les choix. Les évolutions sont tout à fait possibles, néanmoins la manière précisément dont l'Organisation répond aux pressions extérieures comme aux processus évolutifs internes a selon cet auteur été déterminée dès son origine. Les premières années du HCR ont été déterminantes, mais c'est surtout parce que cette Organisation s'inscrit dans des expériences multilatérales préalables qu'elle est devenue ce qu'elle est, toujours selon l'auteur. Dans cette perspective, les persécutions nazies des juifs depuis les années 1930 jusqu'en 1945 constituent un facteur beaucoup plus important dans la genèse de la mission de l'Organisation que les persécutions stalinienne dès le début de la guerre froide.

Instruments juridiques

C'est dans l'entre-deux-guerres que le statut international de réfugié commence à prendre forme. Néanmoins dans cette période, les réponses se font au coup par coup en lien avec une situation politique donnée. Le critère essentiel pour être reconnu comme [personne réfugiée](#) est celui de l'appartenance à un groupe ethnique ou provenant d'une aire géographique particulière. Ainsi la Société des Nations (SdN) se préoccupe consécutivement des Russes, des Arméniens, des Assyro-chaldéens (peuple chrétien du Proche-Orient), des Syriens, des Kurdes, des Turcs, des juifs et des Espagnols. Une convention de la SdN en octobre 1933 (ratifiée uniquement par cinq pays : Belgique, Bulgarie, Égypte, France et Norvège) tente de garantir un statut aux personnes réfugiées et constitue un premier effort de définition du réfugié comme une personne « qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection de son pays ». Cette convention est le premier document de droit international évoquant le [principe fondamental du non-refoulement](#), qui protégeait les personnes réfugiées du rapatriement forcé si cela mettait leur vie en danger, mais en pratique, elle n'eut qu'un effet très limité (Beigbeder 1999).

Les conséquences de la violence inouïe déchainée pendant la Seconde Guerre mondiale ont motivé l'inclusion du respect des droits humains parmi les principaux objectifs de l'ONU. La protection et la promotion des droits humains dans la Charte des Nations Unies ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ont servi de base juridique pour l'élaboration de la [Convention relative au statut des réfugiés adoptée à Genève le 28 juillet 1951](#) ainsi que pour les autres instruments universels ou régionaux qui progressivement ont codifié le droit international des réfugiés.

La convention de 1951 propose pour la première fois une définition générale et universelle de la personne réfugiée, même si les premières années l'universalité de la définition fut limitée par le fait que les États pouvaient en réduire la limite géographique et temporelle et que la convention avait été conçue dans une optique essentiellement européenne. Le Protocole relatif au statut des réfugiés, adopté à New York le 4 octobre 1967, en levant ces limites donne à la personne réfugiée un statut réellement mondial.

Le saviez vous ?

La définition du statut de réfugié aux termes de la convention de 1951 repose sur quatre piliers fondamentaux :

1) La crainte fondée de persécution ; 2) La persécution qui est non définie en tant que telle, se réfère néanmoins à une menace à la vie ou à la liberté de la personne réfugiée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ; 3) Les raisons de persécution sont interprétées par le HCR au sens large ; 4) La crainte d'être persécuté peut exister après le départ de la personne réfugiée de son pays d'origine.

En plus d'offrir une définition, la Convention de 1951 énonce les droits des personnes déracinées, ainsi que les obligations juridiques des États pour assurer leur protection. Le principe fondamental est le **non-refoulement**, selon lequel une personne réfugiée ne devrait pas être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté sont gravement menacées.

D'autres textes de portée universelle ont été adoptés pour compléter le droit international relatif aux personnes réfugiées comme la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides qui définit les normes à appliquer nationalement pour traiter des personnes **apatrides**. La Convention de New York du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie cherche quant à elle, comme son titre l'indique, à réduire les cas d'apatridie à la naissance en accordant la nationalité de l'État à la personne née sur son territoire qui autrement serait apatride.

Toute une série d'instruments juridiques (conventions ou déclarations) ont également été adoptés au niveau régional afin de confirmer, adapter ou compléter la convention de 1951. L'Organisation de l'Union africaine a ainsi, par exemple, adopté en 1969 **la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique**. Quant aux institutions européennes, elles ont, dans un premier temps, adopté différentes recommandations sans portée juridique contraignante avant d'édicter **la Convention de Dublin du 15 juin 1990 sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile**. Cette convention qui engage les États membres à assurer une protection adéquate aux personnes réfugiées pose le principe de la responsabilité d'un seul État membre pour l'examen de la demande d'asile. En effet par la coopération qu'il implique entre les États participants, le système de Dublin permet une coordination plus efficace de la politique d'asile ainsi qu'une prévention des abus de procédures d'asile constitués par les demandes multiples, et ce au niveau européen. Néanmoins, selon ce système, une personne requérante ne peut déposer qu'une seule et unique demande d'asile à l'intérieur de « **l'espace Dublin** », le lieu d'arrivée de la **personne migrante** devient ainsi déterminant.

Enfin, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 17 décembre 2018 **le Pacte mondial sur les réfugiés** après deux ans de négociations menées par le HCR avec les États membres, les autres organisations internationales, les personnes réfugiées, la société civile, des

représentants du secteur privé et des experts. Instrument juridique non contraignant, il vise à redynamiser le processus d'aide et de protection aux personnes réfugiées qui se retrouvent pour des périodes toujours plus longues dans des situations précaires. Derrière sa rédaction se trouve une réelle volonté politique de renforcer la coopération et la solidarité dans ce domaine.

Le Pacte contient quatre objectifs majeurs : 1) alléger la pression sur les pays d'accueil ; 2) renforcer l'autonomie des personnes réfugiées ; 3) élargir l'accès aux solutions dans des pays tiers 4) favoriser les conditions d'un retour dans les pays d'origine en sécurité et dans la dignité.

Au-delà des mesures propres à accompagner les personnes réfugiées, le Pacte témoigne également d'un souhait de remédier aux causes profondes à l'origine des déplacements de personnes. Le Pacte mondial sur les réfugiés complète dans cette optique les initiatives des Nations Unies en matière de prévention, de paix, de sécurité, de développement durable, de **migration** et de consolidation de la paix, conformément à l'**Agenda 2030 pour le développement durable** et aux autres cadres juridiques opportuns.



La « Convention sur la réduction des cas d'apatridie » de 21 articles a été achevée lors d'une session de deux semaines qui s'est tenue du 15 au 28 août 1961 au siège des Nations Unies à New York. L'acte final de la conférence a été signé par les délégations de 29 pays. Le président de l'Assemblée générale de l'ONU, Mario Amadeo signe ici l'acte final au nom de son pays, l'Argentine. © United Nations, 1961

Une question de définition : la différence entre personnes réfugiées et personnes migrantes

La fin de la guerre froide a entraîné de grandes mutations géopolitiques ainsi que de nombreux conflits régionaux qui ont eu pour effet de multiplier le nombre de personnes réfugiées faisant entrer cette thématique dans la problématique plus générale des migrations. Comme le définit le HCR, alors qu'auparavant on n'utilisait que le terme de réfugié on parle désormais de personnes réfugiées, de personnes déplacées internes et de [personnes demandeuses d'asile](#). Ces trois catégories forment ce qu'on appelle les déplacements forcés (ou migrations forcées) par opposition aux migrations volontaires de travail ou de regroupement familial.

Le régime international de protection des réfugiés tel que défini par la Convention de 1951 et le protocole de 1967 opère une distinction claire entre les personnes migrantes qui quittent leur pays de leur plein gré car elles aspirent à une vie meilleure et les personnes réfugiées qui fuient leur pays par crainte de persécution. Le problème étant que très souvent les véritables raisons de la migration sont enchevêtrées et pour cette raison on tend à faire valoir l'élargissement du concept de migration forcée. De plus, le HCR a progressivement élargi son mandat de protection : réservé aux personnes réfugiées il s'est ensuite étendu aux personnes déplacées internes, aux personnes rapatriées et aux personnes apatrides.

Les difficultés à distinguer théoriquement de manière claire les catégories de personnes réfugiées et de personnes migrantes proviennent du fait que les sources et les causes des migrations forcées sont multiples. Le phénomène a atteint une grande complexité en ce début du 21^{ème} siècle. La chercheuse et spécialiste de la migration Véronique Lasailly-Jacob (1999), propose dans une étude un classement des causes de migrations forcées en quatre catégories : violences et persécutions ; dégradations et destructions de l'environnement ; politiques d'aménagement du territoire ; interventions d'ordre politique et stratégique.

Schématiquement on peut réduire cette classification à trois causes principales qui poussent les populations à migrer de manière forcée : les crises économiques et l'extrême pauvreté, les guerres et l'insécurité, et, les famines et disettes consécutives à des conflits ou des catastrophes naturelles. Cette classification illustre bien qu'il est parfois malaisé de savoir si une personne migre pour des raisons économiques pour améliorer sa vie ou si elle migre pour sauver sa vie. Ainsi, certaines communautés en Afrique par exemple, quittent leur foyer car l'économie de leur pays est en chute libre (ce ne sont donc pas des personnes issues de la migration forcée). Néanmoins, dans le même temps, elles quittent leur foyer précisément car dans le passé ces crises économiques ont conduit à des conflits interethniques meurtriers qu'elles souhaitent à tout prix éviter de revivre (migration forcée). En fin de compte ce n'est peut-être pas un hasard si la définition de [réfugié](#) contenu dans la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969) et signée par 41 pays, est plus large que celle de la Convention de 1951. Le terme de réfugié s'applique « à toute personne qui, du fait d'une [agression](#), d'une occupation, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou une totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité » (art.1).

Travailler en classe



Hamida, 22 ans (au centre) et son fils Mohammed, un an, attendent de recevoir une aide alimentaire aux côtés de centaines d'autres réfugiés rohingyas, dans le camp de personnes réfugiées de Kutupalong au Bangladesh. © UNHCR/A. McConnell, 2017

L'apatridie

En 2020 sur les 82,4 millions de personnes réfugiées dans le monde, 4,1 millions de personnes étaient apatrides. Cela signifie qu'elles ne possèdent pas de nationalité et en conséquence elles sont souvent privées de leurs droits politiques, sociaux et économiques. Le HCR a constaté que le problème de l'apatridie est particulièrement aigu en Asie du Sud-Est, en Asie centrale, en Europe de l'Est et au Moyen-Orient. Deux conventions internationales de l'ONU concernent pourtant spécifiquement les apatrides : [la Convention de New York de 1954 relative au statut des apatrides](#), et, [la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie](#). La contribution la plus significative de la Convention de 1954 au droit international est la définition de l'apatride comme étant « une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation ». Pour les personnes reconnues comme étant apatrides, la Convention prévoit d'importantes normes minimales de traitement. Néanmoins, encore trop peu d'États sont parties à la Convention (96 États en 2021).

Une série de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies à partir de 1994 a attribué au HCR le rôle de chef de file dans l'assistance aux personnes apatrides non-réfugiées. Le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire a publié dans un document, datant de 2006, des orientations sur la manière de mettre en œuvre ce mandat. Le HCR doit prendre des mesures pour identifier, prévenir et réduire l'apatridie, ainsi que promouvoir la protection des personnes apatrides. Dans ce but, le document demande à l'Organisation de travailler en synergie avec les gouvernements, les autres agences des Nations Unies et la société civile.

Les activités du HCR se sont développées selon quatre axes essentiels afin de résoudre le problème des personnes apatrides. Le premier est l'identification. Avant de pouvoir apporter des solutions, le travail du HCR consiste à rassembler les informations sur les cas d'apatridie, leur nombre, leurs causes et leurs conséquences, autant d'étapes importantes du processus d'identification. Ce travail statistique est souvent laborieux en raison de la situation même des apatrides qui vivent souvent en marge des sociétés. Le HCR collabore ainsi pour aider les gouvernements de certains pays lors de recensements nationaux. En sus des chiffres, le HCR étudie également les législations nationales afin d'identifier les lacunes qui aboutissent à l'apatridie. Le second axe opérationnel du HCR est la prévention. Afin d'éviter en amont des cas d'apatrides dans le futur, le HCR motive l'adhésion à la convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie d'une part et d'autre part il propose des solutions juridiques aux États pour combler les lacunes nationales qui provoquent des cas d'apatridie. Ainsi, par exemple, l'Organisation cherche à promouvoir le droit du sol, qui permet aux nouveau-nés d'acquérir la nationalité du pays où ils naissent même si leurs parents sont apatrides. Le HCR joue également un rôle de conseiller législatif très important lors de succession ou de création de nouveaux États.

La protection constitue le troisième pilier d'action du HCR dans ce domaine. L'Organisation mène des campagnes de sensibilisation pour que les États ratifient la convention de 1954 relative au statut des apatrides et surtout pour qu'ils s'engagent à leur accorder les mêmes droits



Oumar, un homme qui risquait de devenir apatride, brandit la carte d'identité de son père, datant de l'époque coloniale française. © UNHCR/H. Caux, 2014

(et devoirs) qu'aux étrangers ou même qu'aux nationaux. Quand un pays n'a pas ratifié la convention, le HCR se réfère à la Déclaration universelle des droits de l'homme pour chercher à améliorer les conditions de vie des apatrides. Dans certains cas, le HCR apporte également une aide directe aux personnes apatrides en collaboration souvent avec des ONG locales. Enfin, le dernier axe est la réduction des cas d'apatridie. Le Haut Commissaire António Guterres a lancé en novembre 2014 un appel en faveur de l'éradication de l'apatridie d'ici 2024 ([campagne #IBelong](#)) et dans ce contexte le HCR redouble ses efforts pour encourager les États à adhérer aux deux conventions sur l'apatridie. Sur le terrain, le HCR aide les personnes concernées à acquérir une nationalité. Il apporte des conseils aux apatrides pour les aider à obtenir une nationalité et il contribue aux campagnes de citoyenneté consistant à sensibiliser et identifier les apatrides. Au niveau juridique, le HCR tente d'influer sur les législations et plaide pour des critères de [naturalisation](#) moins strictes (Bettati 2013).

Les personnes déplacées internes

Selon le [Centre de surveillance des déplacements internes](#) (IDMC), à la fin de l'année 2020 on comptait 55 millions de déplacés internes, un chiffre qui a doublé ces dix dernières années. La Colombie, la Syrie, la République du Congo, le Yémen et la Somalie sont les régions où on dénombre le plus de personnes déplacées en 2020. Juridiquement, les personnes déplacées internes ne sont pas des personnes réfugiées car elles n'ont pas traversé de frontières internationales, et elles demeurent légalement sous la protection de leur propre gouvernement, néanmoins ce sont précisément ces mêmes gouvernements qui sont souvent à l'origine de leurs persécutions. De plus, les conditions à l'origine de leur statut sont très souvent les mêmes que celles des personnes réfugiées : conflit armé, violations des droits humains, famine, catastrophe naturelle. Le mandat initial du HCR ne comprenait pas les personnes déplacées internes, néanmoins l'évolution des situations sur le terrain d'une part, et l'expertise du HCR en la matière d'autre part, ont permis progressivement à l'Organisation de se charger également de ces personnes pour des raisons pratiques (Bettati 2013).

C'est la guerre en ex-Yougoslavie au milieu des années 1990 qui a cruellement révélé, non seulement les difficultés rencontrées par les personnes déplacées internes, mais également les contradictions auxquelles le HCR était confronté. En effet, nombreux sont les États à souhaiter à cette époque que le HCR se cantonne à la nature strictement humanitaire et apolitique de son mandat en concentrant ses activités sur les pays d'asile qui accueillent des personnes réfugiées ayant franchi une frontière internationalement reconnue. Au nom de la sécurité humaine et du respect des droits humains, le HCR est finalement intervenu en ex-Yougoslavie afin de répondre aux besoins des personnes déplacées internes (Aubin 2009). Ces personnes qualifiées de « déplacés internes » ne rentraient pas dans le champ juridique de la définition de la personne réfugiée mais au regard de la situation dramatique, la communauté internationale ne pouvait rester inactive ; en particulier car il s'agissait d'un théâtre d'opérations européen.

Suite à son intervention en ex-Yougoslavie, les pratiques du HCR ont permis à moyen terme une évolution des conceptions internationales de protection des personnes. Le principe de l'engagement du HCR est admis par une résolution de l'Assemblée générale en 1993 et détaillé ensuite dans un document du HCR en 2001. L'Organisation développe des règles d'engagement qui stipulent qu'elle peut intervenir dans la protection des personnes déplacées internes pour autant qu'elle en ait les moyens et que son intervention ne se fasse pas au détriment de son action en faveur des personnes réfugiées et des populations relevant de son mandat. Dans la pratique le HCR intervient aussi conjointement avec d'autres agences ou ONG sur le terrain, une division du travail s'étant progressivement instaurée entre les différentes organisations, coordonnée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) depuis 1998. Le HCR joue le rôle de chef de file notamment en étant responsable de la gestion des camps de personnes déplacées et de leur protection (Aubin 2009).



Bosnie-Herzégovine, femme attendant le bus pour Sarajevo.

© UNHCR/M. Vacca, 1996

Les personnes déplacées environnementales

Selon la Convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés, le HCR exerce son mandat sur les migrations forcées et les personnes déplacées pour raisons politiques. Néanmoins, le tsunami de 2004 dans l'océan indien dont le bilan en vies humaines est particulièrement lourd (220'000 tuées, dont près de 170'000 en Indonésie, 31'000 au Sri Lanka, 16'400 en Inde et 5'400 en Thaïlande, selon les estimations officielles) bouleverse l'ordre établi. En effet, pour la première fois, le HCR intervient en faveur des victimes d'une cause naturelle. Et si à l'époque l'exceptionnalité de cette intervention est soulignée, elle marque en fait le début d'une série d'opérations consacrées aux victimes de catastrophes naturelles (Maertens 2015). En effet depuis cette date, le HCR est non seulement intervenu à plusieurs reprises pour participer à des interventions humanitaires post-désastre naturel, mais, depuis 2008, il formule des prises de positions institutionnelles sur la question du déplacement dû aux changements climatiques et collabore avec d'autres agences onusiennes sur cette question. Il s'agit notamment de l'OIM, mais aussi d'UNICEF (le Fonds des Nations Unies pour l'enfance) et du HCDH (le Haut-Commissariat pour les droits de l'homme) ainsi que d'OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires).

L'intervention du HCR en 2004 s'inscrit dans un élargissement global et progressif de son mandat depuis sa création ainsi que dans une réflexion globale que tout le système des Nations Unies mène par rapport aux questions climatiques. La catastrophe entraînée par le tsunami en 2004 en Asie du Sud-Est a fait l'objet d'une couverture médiatique immense et la réponse humanitaire se devait d'être à la hauteur de l'émotion suscitée. Le HCR était déjà présent dans la région (au Sri Lanka en particulier) et donc d'un point de vue pratique il était familier avec la protection et le secours aux personnes déplacées internes dans la région et possédait l'expertise pour mener une opération d'aide humanitaire même hors mandat. De plus, le HCR reçoit un afflux de financements de la part de ses États membres qui lui permet de mener ses opérations à bien.

Ce qui est notable dans cette intervention du HCR c'est qu'elle pousse l'Organisation à intégrer cette problématique environnementale dans sa réflexion sur le rôle global qu'elle doit être amenée à jouer. Afin de répondre à son intérêt organisationnel, le HCR s'est ensuite impliqué dans différentes opérations humanitaires suite à des catastrophes naturelles comme le typhon aux Philippines à l'automne 2009, le séisme haïtien en 2010 ou les glissements de terrains en Ouganda en 2010.

Travailler en classe



Un médecin vénézuélien aide les personnes réfugiées et les membres de la communauté d'accueil touchés par les inondations à Quito en Équateur © UNHCR/J. Giménez, 2022

Cette implication nouvelle du HCR répond à la fois à un contexte de crise pour l'Organisation (problème de légitimité et d'image de l'Organisation, concurrence avec d'autres agences onusiennes et ONG), ainsi qu'à une volonté de répondre en son nom propre aux défis environnementaux. Les interventions d'urgence qui se font sous l'œil des médias permettent plus facilement d'attirer des dons ainsi que de montrer l'utilité de l'Organisation. De plus, diplomatiquement, ces interventions peuvent également être l'occasion pour le HCR d'accéder à des zones de personnes réfugiées qui lui étaient précédemment interdites comme au Myanmar en 2008 lors de son intervention suite au cyclone. En effet, sous le « prétexte » d'intervenir afin de fournir une aide humanitaire aux victimes, le HCR a pu remplir son mandat de protection auprès des personnes réfugiées et des personnes déplacées internes de ce pays (Maertens 2015).

Les opérations humanitaires du HCR, suite à des catastrophes naturelles, ne sont pas pour autant systématiques. Elles doivent en effet répondre à toute une série de conditions qui ont été progressivement institutionnalisées par l'Organisation. Une des premières conditions à l'engagement du HCR doit être sa présence préalable à la catastrophe dans la région et à cet égard les bureaux régionaux jouent un rôle important dans la prise de décision. Il s'agit ensuite de toujours obtenir l'accord du gouvernement de l'État dans lequel a lieu l'opération. Il semble nécessaire également d'obtenir des fonds extrabudgétaires pour ces interventions puisqu'elles ne reposent pas sur le mandat originel de l'Organisation. Enfin, la visibilité de l'intervention auprès des médias comme des donateurs n'est jamais négligée. Ces critères qui ne sont pas exclusifs – et d'ailleurs pas toujours respectés – ont progressivement permis de moduler les interventions du HCR pour des [personnes déplacées environnementales](#) ainsi de même qu'ils ont servi de base bureaucratique pour étendre son mandat. Ainsi, en multipliant les actions opérationnelles et en menant une campagne de communication de plus en plus agressive, le HCR, sous le mandat du Haut Commissaire António Guterres (2005-2015), s'est petit à petit approprié l'agenda environnemental, en faisant reconnaître le rôle que le HCR devrait jouer, selon lui, auprès des personnes migrantes forcées autres que réfugiées. Néanmoins, cet élargissement du mandat du HCR ne se fait pas sans mal et il rencontre à la fois des freins internes, externes et institutionnels. Outre les oppositions à l'intérieur même de l'Organisation de la part de ceux qui craignent que cela nuise au mandat originel de secours des personnes réfugiées en diminuant les ressources, le HCR a dû affronter des oppositions à la fois de la part des autres agences onusiennes et de ses États membres. Ainsi en 2009, certains gros pays donateurs comme les États-Unis et l'Australie ont fortement exprimé leur inquiétude face à l'inclusion du facteur de changement climatique comme un nouveau facteur de [déplacement forcé](#) et ce, alors que le HCR déplore par ailleurs le manque de financement pour les réfugiés. De plus, en essayant d'étendre son mandat, le HCR en vient à chevaucher celui de l'OIM, ce qui risque d'entraîner des logiques de compétition notamment afin d'obtenir les financements de leurs projets respectifs.

Le saviez-vous ?

Personnes migrantes ou réfugiées environnementales ?

La question est au cœur de l'actualité. Historiquement, la Convention relative au statut des réfugiés ne mentionne pas les catastrophes naturelles comme cause de déplacement. Le dérèglement climatique modifie en partie la donne. Le 21 janvier 2020, le Comité des droits de l'homme de l'ONU ouvre une première brèche. Dans un avis rendu public, le comité reconnaît qu'il peut y avoir une violation du droit à la vie du fait du nonaccès aux ressources naturelles induites par le changement climatique. Bien que cette décision soit non contraignante, elle exerce une pression sur les États. En raison de la complexité et de la transversalité du sujet, Eduki propose d'intégrer cette thématique aussi bien dans la chapitre personnes réfugiées, déplacées et apatrides que migrations.



[Lien audio](#) 

Cristina Davies (HCR)
Un mandat de protection internationale
pour les personnes réfugiées climatiques ?

La sécurité humaine

La fin de la guerre froide a coïncidé avec l'émergence du concept de sécurité humaine dans le discours politique. Auparavant dominait plutôt l'idée de sécurité nationale qui englobait la sécurité des États et visait la protection de leur souveraineté ainsi que celle de leur intégrité territoriale. Avec la fin du conflit Est-Ouest, on assiste d'abord à un changement dans les formes que revêtent les conflits : de conflit entre États on assiste à des guerres intra-étatiques, tandis que certains États éclatent ou se trouvent en déliquescence entraînant des violences avec de nombreuses conséquences désastreuses sur la sécurité des individus. Progressivement, ces derniers apparaissent au centre de la discussion sécuritaire, et leur protection reçoit une attention accrue. Il s'agit d'abord de protéger l'individu contre la violence, mais également contre la pauvreté, la maladie, la détérioration des conditions économiques ou la violence politique. Le concept de sécurité humaine s'impose progressivement dans ces années, à cheval entre l'agenda sécuritaire et l'agenda du développement.

La notion de sécurité humaine a été lancée sur la scène internationale par le Rapport sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) de 1994 : « Depuis trop longtemps, le concept de sécurité est formulé en termes de conflits susceptibles d'éclater entre différents pays. Depuis trop longtemps, les questions de sécurité sont réduites aux menaces contre l'intégrité territoriale des pays. Depuis trop longtemps, les pays cherchent à garantir leur sécurité par les armes. Aujourd'hui, pour la plupart des gens, le sentiment d'insécurité naît plus souvent des inquiétudes de la vie quotidienne que de la crainte d'un cataclysme mondial ». Le rapport identifie sept composantes essentielles pour assurer la sécurité humaine : la sécurité économique, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, la sécurité de l'environnement, la sécurité personnelle, la sécurité de la communauté et la sécurité politique.

Ce concept a été très critiqué car considéré comme trop vaste et confus au point de vue conceptuel. Néanmoins, au point de vue politique, il a fait l'objet de développements dans deux directions majeures. Certains États européens et le Canada en ont fait un usage restrictif en considérant qu'il était surtout important de protéger les individus contre la guerre et les violences. Ils mettent ainsi l'accent sur la responsabilité de protéger selon l'approche sécuritaire d'être à l'abri de la peur (*freedom from fear*). Tandis que les Nations Unies, de leur côté, ont cherché à élaborer la dimension développement du concept en mettant l'accent plutôt sur son aspect d'être à l'abri du besoin (*freedom from want*). Les secrétaires généraux de l'époque, Boutros Boutros-Ghali (1992-96), puis Kofi Annan (1997-2006) ont amplement contribué à développer le concept de sécurité humaine en l'insérant dans les programmes des Nations Unies et en insistant sur le rôle que pouvait jouer l'Organisation dans la protection de la dignité humaine.

Le HCR, qui depuis ses débuts se préoccupe de protéger certaines catégories de personnes contre les violences étatiques ne pouvait rester indifférent à ce nouvel outil conceptuel. Dans la pratique le HCR avait déjà élargi son mandat sous la pression des réalités humaines, la protection des réfugiés s'étendant progressivement à la protection de toutes les personnes contraintes de se déplacer du fait de la guerre, de la violence ou des violations des droits humains (les déplacés internes augmentent à cette période). Théorie, réalités géopolitiques et pratique organisationnelle se sont rejointes dans le cas du HCR qui aborde le tournant post-guerre froide de manière nouvelle. Longtemps cantonné à une approche de sécurité d'État dans la gestion du problème des réfugiés pendant toute la période de guerre froide, le HCR s'est retrouvé désarmé dans un premier temps devant les nouveaux millions de personnes en quête de protection contre diverses violations suite aux conflits intra-étatiques qui ont explosé après la chute du Mur. Le HCR a alors intégré la sécurité humaine, c'est-à-dire le bien-être des personnes dans ses opérations. Le concept de sécurité humaine n'est pas qu'une notion juridique, il implique aussi des éléments concrets comme avoir un endroit où habiter, être en bonne santé, avoir de quoi se nourrir, posséder un emploi, etc. autant d'éléments qui font défaut aux personnes contraintes de fuir. Le HCR intervient alors pour défendre le droit et la qualité de l'asile, assister les personnes réfugiées dans leur retour au pays, ou aider à la réinstallation dans un autre pays. En somme le HCR déploie des actions concrètes sur le terrain pour que ces personnes puissent passer de l'insécurité à la sécurité ou en d'autres termes qu'elles puissent se libérer de la peur et du besoin (Aubin 2009).

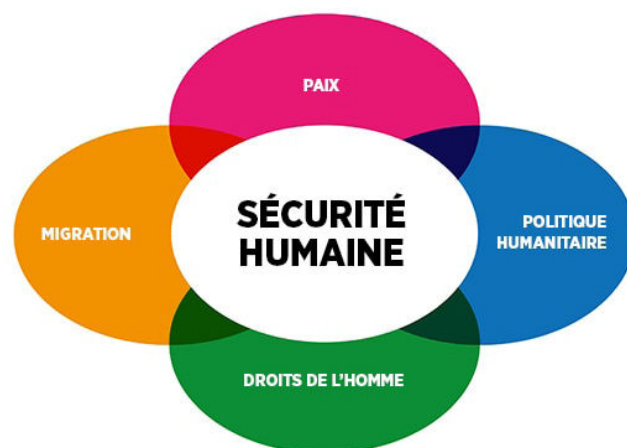


Illustration de la sécurité humaine, © Division Sécurité humaine, Département Fédérale des Affaires Étrangères, Suisse

Les camps de réfugiés



Camp de réfugiés somaliens à Dadaab, au Kenya. Des ouvriers montent 300 tentes par jour pour accueillir 1'500 personnes dans l'extension du camp d'Ifo. Les résidents des nouvelles tentes sont transférés de zones non sécurisées à la périphérie du camp.

© UNHCR/B. Bannon, 2011

Les premiers camps de réfugiés sont créés pour faire face aux mouvements de populations du début du 20^{ème} siècle, suite à la Première Guerre mondiale et la chute de l'Empire ottoman. Les puissances mandataires, et notamment la France, créent alors des camps en Syrie et au Liban pour accueillir les dizaines de milliers de réfugiés arméniens. Pendant et après la Seconde Guerre mondiale, des camps abritent en Europe les populations qui ont fui les combats, les bombardements et les persécutions nazies, en attente d'être rapatriées. Puis les camps de réfugiés se multiplient : en 1948 après la création de l'État d'Israël les *ma'abarot* accueillent les réfugiés juifs des pays arabes. Ces camps extrêmement précaires (sans eau ni électricité) finissent par se transformer progressivement en maisons en dur, et parfois même en villes. En Asie, après l'exode tibétain de 1959, des camps de réfugiés sont mis en place en Inde et au Népal pour accueillir plus de 150'000 Tibétains.

Depuis sa fondation en 1951, c'est le HCR qui s'occupe de la mise en place et de la gestion des camps de réfugiés. En 1954, l'Assemblée générale des Nations Unies a mis en place le Fonds des Nations Unies pour les Réfugiés (FNUR) afin de permettre la mise en œuvre de solutions permanentes pour les réfugiés et également de fournir des secours d'urgence aux personnes réfugiées les plus nécessiteuses. L'argent dispensé par ce fonds autorise le HCR à gérer en collaboration avec de nombreuses ONG et OI les camps de réfugiés. En effet, quand un groupe important de personnes réfugiées arrive sur le territoire d'un État donné, celui-ci pourrait leur offrir l'asile directement, mais en général les pays préfèrent les camps pour un ensemble de raisons qui comprennent la sécurité, l'organisation future du rapatriement des personnes réfugiées et leur visibilité qui permet

au pays de bénéficier de l'aide internationale. Ces camps constituent une solution temporaire, qui répond à une urgence causée par une catastrophe naturelle ou une crise politique. Le but est de pouvoir assurer les besoins fondamentaux des victimes : nourriture, hygiène et sécurité (contre des agressions physiques, contre l'environnement ou des maladies). Pour environ 40% des personnes déplacées de force, les camps constituent un lieu de premier refuge.

Conçus comme une solution provisoire, dans certaines régions du monde, des camps de réfugiés existent néanmoins depuis des décennies à l'image des camps de Tindouf en Algérie ou de Dadaab et de Kakuma au Kenya, où des personnes réfugiées vivent depuis plusieurs générations.

Cette situation entraîne de nombreux défis pour le HCR. Le premier est en lien avec la **pérennisation** des camps, en effet quand des personnes réfugiées se trouvent sans perspective de retour ou d'intégration dans un pays autre que celui de son départ, le HCR est incité à trouver d'autres solutions hors des camps, que ce soit au sein de communautés hôtes ou dans des grandes villes. En Ouganda, par exemple, le gouvernement a fourni des terrains cultivables ou constructibles à de nombreuses personnes réfugiées afin qu'elles puissent subvenir elles-mêmes à leurs besoins. Ces solutions qui dépendent néanmoins fortement des droits accordés aux personnes réfugiées par le pays où se situe le camp, sont pensées afin de redonner une vie plus digne aux personnes réfugiées et leur permettre de retrouver leur indépendance au sein d'une nouvelle communauté.

Par ailleurs, les défis logistiques à l'intérieur des camps de réfugiés sont immenses : conditions d'insalubrité, manque de matériel, besoins en matière de santé et défis pour le ravitaillement en nourriture et en eau. Le HCR utilise les moyens mis à sa disposition pour subvenir aux besoins et innove parfois avec succès : les ingénieurs du HCR ont inventé, par exemple, un système de haute technologie à un prix accessible qui permet de surveiller en temps réel l'alimentation en eau et son utilisation. Cette innovation lui a valu un prestigieux prix de la Commission européenne pour l'innovation en 2020.

D'autres défis pour le HCR concernent les enfants et les femmes dans les camps, en raison de leur vulnérabilité spécifique. Afin de permettre aux enfants de poursuivre leur scolarité, le HCR collabore avec l'UNICEF pour la construction d'écoles, la distribution de matériel scolaire et l'organisation de cours. La santé et la vaccination des enfants sont également prises en charge conjointement par l'UNICEF et le HCR.

Les situations de crises et les tensions récurrentes dans les camps sont susceptibles d'engendrer des comportements violents à l'égard des filles et des femmes. Les délégués et le personnel du HCR sont attentifs à mener une aide basée sur le genre dans les camps afin de parer aux difficultés. Par exemple, les humanitaires ont remarqué que dans certaines communautés il était plus judicieux de distribuer les rations de nourriture aux femmes, plutôt qu'aux hommes, afin de s'assurer que les enfants en bénéficient également. La gestion de la santé des femmes réfugiées est par ailleurs plus volontiers confiée à du personnel féminin pour que les victimes de viols ou de violence se sentent plus en confiance. Néanmoins, le travail humanitaire réalisé par du personnel féminin n'est pas toujours bien accepté par certaines communautés locales et le HCR doit fournir un important travail de sensibilisation. Enfin, les humanitaires sont attentifs à faire preuve de diligence dans la conception matérielle de leurs installations, par exemple la présence de lumière ou de personnel humanitaire dans les lieux d'aisance peuvent éviter des agressions sexuelles souvent perpétrés dans ces endroits.

Les [camps de réfugiés](#) dans le premier quart du 21^{ème} siècle constituent un phénomène de grande ampleur puisque 22% des personnes réfugiées dans le monde, c'est-à-dire 6.6 millions de personnes en 2021, y vivent. Alors que certains pays abritent sur leur sol de gigantesques camps de réfugiés, ces derniers ne sont pas forcément les pays qui accueillent le plus grand nombre total de personnes réfugiées. Inversement, d'autres pays recensent un nombre très important de personnes réfugiées mais ces dernières sont réparties dans une multitude de camps de moindre taille. Le plus grand camp de personnes réfugiées du monde, Kutupalong-balukhali, se trouve quant à lui au Bangladesh dans la région de Cox's Bazar, il abrite plus de [600'000 Rohingyas fuyant les persécutions](#) en Birmanie.

De nombreux autres [camps de grande envergure](#), gérés par le HCR, se situent en Afrique. Bidibidi en Ouganda, a été ouvert en août 2016 pour faire face à l'afflux massif de Sud-Soudanais fuyant la guerre civile. Dadaab au Kenya est un camp tentaculaire construit à partir de 1992 au nord-est du pays pour abriter les Somaliens ayant fui la guerre civile, les exactions des islamistes radicaux et des sécheresses à répétition. Nyarugusu en Tanzanie, non loin de la frontière avec le Burundi, a été ouvert en novembre 1996 pour accueillir les personnes réfugiées chassées par la guerre en République démocratique du Congo. Enfin, le conflit qui ravage la Syrie depuis 2011 a poussé plus de 5 millions de personnes hors du pays, dont une partie s'est réfugiée dans le camp de Zaatari en Jordanie. Selon l'ONU, la Jordanie a accueilli plus de 654'000 réfugiés syriens depuis le début de la guerre mais seulement 21% vivent dans des camps (les chiffres de l'ONU sont contestés par la Jordanie). Autre voisin de la Syrie, le Liban, héberge plus d'un million de réfugiés syriens qui vivent en majorité dans des camps informels. [Cette carte](#) permet de localiser les noms des camps, leur taille, le nombre de personnes accueillies et la date de leur constitution.



Division de Chittagong, district de Cox's Bazar, Teknaf, camp de fortune de Leda.
Mission d'évaluation auprès de réfugiés rohingyas et de la communauté locale qui les accueille. © CICR/F. Dufour, 2012

Les allocations en espèces

Depuis des décennies l'aide matérielle apportée aux populations réfugiées en difficulté par les OI, comme par les ONG, a consisté essentiellement à fournir des denrées alimentaires ou des biens de première nécessité. Les agences humanitaires se sont néanmoins souvent heurtées à des difficultés nombreuses afin de s'assurer que cette aide arrive bien aux populations qui en avaient besoin, sans qu'elle soit détournée par des intermédiaires mal intentionnés qui revendent les marchandises ou la rançonnent pour leur propre usage. Un autre problème de l'aide matérielle c'est que la personne réfugiée ne reçoit pas ainsi nécessairement l'aide la plus adéquate à ses propres besoins. L'aide alimentaire a parfois aussi comme paradoxe d'alimenter les conflits au lieu de les réduire, notamment quand celle-ci est réalisée par des organismes qui se retrouvent en compétition.

Afin de parer à ces difficultés, le HCR a développé un programme d'allocations en espèces. Les allocations ou interventions en espèces font référence « à la distribution d'espèces ou de bons pouvant être échangés contre des biens ou des services à des personnes individuelles ou à des ménages pour augmenter leur pouvoir d'achat. Elles peuvent être destinées à servir de secours d'urgence pour répondre aux besoins essentiels de nourriture et d'articles de première nécessité ou de services, pour acheter des biens essentiels au rétablissement des moyens de subsistance, pour faciliter le retour et la réintégration dans le pays d'origine, ou de plus en plus pour les besoins multiples que le bénéficiaire jugera nécessaire de satisfaire. Elles peuvent être utilisées comme une modalité d'assistance aux réfugiés, aux rapatriés ou aux déplacés internes ».

Il s'agit d'un changement de paradigme profond dans l'aide humanitaire. Depuis les années 1980, le HCR a progressivement établi cette pratique en premier lieu pour les programmes de retour librement consenti et de rapatriement. Il faisait là figure de pionnier, puis l'Organisation a élargi cette pratique qui a connu un développement exponentiel tant en termes de nombre d'opérations que de volume des subventions accordées. À titre d'exemple en 2000, une quinzaine d'opérations du HCR mettaient en œuvre des activités ayant recours à des espèces et à des moyens alternatifs. En 2015, plus de 60 opérations-pays du HCR avaient inscrit à leur budget un montant estimé à 465 millions de dollars pour l'apport d'une assistance par le versement d'espèces et des moyens alternatifs, comme des bons d'échange. Lorsque les personnes réfugiées ont accès à des marchés qui fonctionnent, les interventions en espèces se sont révélées, selon le HCR, être un moyen approprié de fournir une assistance à la fois dans les camps et hors des camps, ce qui explique le développement exponentiel de cette pratique.

L'aide en espèce présente en effet certains avantages : en donnant aux réfugiés les moyens de décider eux-mêmes de la façon dont ils vont dépenser leur argent, que ce soit dans le domaine de la santé, de l'énergie, des abris ou autre, cette solution présente des bénéfices en matière de protection. Elle permet de dépasser le sentiment de passivité et renforce les capacités de liberté et de décision des personnes réfugiées. De plus, les dépenses faites avec ces versements en espèces, qu'il s'agisse de biens ou de services, permet généralement non seulement de développer et de renforcer l'économie locale mais également de contribuer à des relations plus pacifiques au sein d'une communauté de personnes réfugiées d'après l'expérience du HCR (Documents HCR, EC/66/SC/CRP.7 et EC/66/SC/CRP.13, 2015).



Au Burundi, l'introduction par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés de subventions en espèces pour les rapatriés burundais semble avoir à la fois encouragé un plus grand nombre de personnes à rentrer chez elles et facilité leur réintégration. L'allocation d'aide en espèce permet aux réfugiés de gagner une certaine autonomie sur leurs dépenses. Ici, une rapatriée reçoit le premier versement de son allocation en espèces dans un centre de transit au Burundi.
© UNHCR/A. Kirchhof, 2007



Lien audio 

Cristina Davies (HCR)
**Les allocations en espèces,
un changement de paradigme.**

L'histoire d'une réfugiée syrienne bénéficiant d'une allocation en espèces

Tahani est une jeune réfugiée syrienne installée en Jordanie depuis 2012. Originnaire de Deraa, dans le sud de la Syrie, elle a fui sa maison à l'âge de 17 ans seulement et s'est installée avec sa famille dans la ville d'Irbid, au nord de la Jordanie. Au début, son appréhension était grande face à cette nouvelle condition : « La première année, j'avais peur de sortir. La situation est instable mais, grâce au travail, on essaie de survivre du mieux possible ». En effet, armée de courage, elle s'est progressivement adaptée à sa nouvelle situation, et a réussi à trouver plusieurs emplois (nettoyage des maisons des voisins) afin de gagner un revenu et subvenir aux besoins de sa famille. Cependant, avec le début de la pandémie de Covid-19, tout ce qu'elle avait construit a soudainement été mis en péril. En effet, au début de la crise en mars 2020 en Jordanie, Tahani, comme beaucoup d'autres personnes, s'inquiète de

la propagation de ce nouveau virus dont elle suit l'évolution à la télévision, et elle craint surtout pour sa santé et celle de sa famille. En réalité, lorsque les mesures de confinement et autres pour contenir le virus ont été imposées, c'est plutôt l'impact économique de la pandémie qui les a frappés de plein fouet. Tahani perd ainsi son travail occasionnel de ménage en raison des restrictions de mouvement et de la peur croissante face au virus. En quelques semaines, la sécurité relative qu'elle et sa famille avaient mis tant de temps à établir depuis qu'elle avait fui la Syrie a disparu. « En mars, je n'avais plus de travail. Les gens étaient inquiets de me laisser venir et nettoyer leur maison. Je ne savais pas quoi faire. » En mai 2020, Tahani et sa famille ont fait partie du premier groupe de personnes réfugiées en Jordanie considéré comme l'un des plus vulnérables à recevoir une aide d'urgence en espèces

dans le cadre du programme du HCR pour alléger les effets de la pandémie de Covid-19. Depuis, 25,4 millions de dollars d'aide financière d'urgence ont été distribués à environ 51'000 familles réfugiées. La plupart des bénéficiaires ont reçu trois versements distincts, car l'impact financier de la crise continue de faire des dégâts.

[En savoir plus](#)



Tahani, une réfugiée syrienne âgée de 26 ans, fait griller des noix à Irbid, en Jordanie.

© UNHCR/L. Carlisle, 2020

Retours volontaires ou retours forcés : la question du rapatriement librement consenti

Pendant la guerre froide, le HCR favorisait plutôt les solutions d'intégration ou de réinstallation pour les personnes réfugiées. Les donateurs du HCR, à l'époque les États occidentaux, étaient en effet plutôt défavorables au rapatriement dans la mesure où une grande partie des personnes réfugiées étaient issues d'États communistes. Le programme de retour volontaire existe néanmoins depuis la fin des années 1970, lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a estimé que le rapatriement représentait la solution la plus souhaitable pour régler le problème des personnes réfugiées dans certains pays (Allen 1994). La solution du rapatriement s'est étendue et a supplanté les autres à la fin des années 1980, quand de plus en plus de personnes réfugiées des pays en développement arrivent aux portes de l'Europe. Afin de répondre à ces nouveaux défis, le HCR développe une nouvelle ligne de conduite : les rapatriements sont désormais considérés comme une meilleure solution pour les personnes réfugiées, qui peuvent ainsi bénéficier dans leur pays de retour des programmes de réinstallation du HCR, plutôt que de rester dans des camps de fortune pendant des années. En 1996, le HCR reconnaît officiellement la nécessité de créer des standards pour les retours volontaires. Il crée de nouveaux concepts comme celui de retour en toute sécurité (*safe return*) qui autorise néanmoins un certain flou concernant l'appréciation des situations autorisant le retour.

Le retour des réfugiés rohingyas au Myanmar au milieu des années 1990 constitue un bon exemple de ce nouvel élan souhaitant favoriser les rapatriements de la part du HCR, mais également des difficultés qui leur sont inhérentes. Les violations des droits humains et les abus de travail forcé à l'égard des minorités musulmanes apatrides rohingyas au Myanmar ont entraîné plusieurs vagues successives de personnes réfugiées au Bangladesh voisin, d'abord en 1978 puis à nouveau en 1991-92. Sous la pression du Bangladesh et avec l'acceptation du Myanmar, le HCR a organisé le rapatriement de 230'000 Rohingyas entre 1992 et 1997.

Ces opérations ont été abondamment critiquées, d'abord car elles ressemblaient plus à des retours forcés que volontaires. On a reproché au HCR également son manque de communication à l'égard des Rohingyas ainsi que les conditions de sécurité de retour qui étaient extrêmement fragiles (Loescher 2001). Et pour cause, la situation est loin d'être résolue. Le tout dernier exode des Rohingyas a commencé le 25 août 2017, lorsque des violences ont éclaté à leur rencontre dans l'État de Rakhine, au Myanmar, poussant plus de 723'000 personnes à chercher refuge au Bangladesh. Environ 12'000 nouvelles personnes sont arrivées au Bangladesh durant le premier semestre 2018 selon le HCR qui mène à nouveau une opération de secours d'urgence aux réfugiés rohingyas au Bangladesh. L'afflux de ces personnes réfugiées est à l'origine du camp le plus densément peuplé du monde : 602'000 personnes sont abritées dans [le méga camp de Kutupalong-Balukhali](#) (soit une population plus importante que la ville de Lyon en France). Le surpeuplement de ce camp pose des défis logistiques au HCR et il aggrave les risques d'épidémies et de tensions au sein de la communauté.

Le programme de rapatriement connaît cependant une croissance exponentielle depuis le début du 21^{ème} siècle. D'abord simplement parce que le nombre de personnes réfugiées lui-même a augmenté, mais aussi car les États sont de moins en moins désireux de voir le séjour de nombreuses personnes réfugiées se prolonger sur leur territoire et encouragent eux-mêmes ce programme de retour plutôt que de devoir renvoyer de force des personnes réfugiées qui n'ont pas obtenu l'asile. C'est une des raisons pour lesquelles le HCR ne cesse de promouvoir ces dernières années l'idée du retour volontaire et de créer des conditions favorables pour des retours massifs des personnes réfugiées dans leur pays d'origine.

Au début des années 1990, le HCR et l'Organisation internationale des migrations (OIM) se sont souvent retrouvés en compétition, en particulier sur le terrain du retour des déboutés du droit d'asile. Progressivement, en procédant à une répartition des tâches, ils ont trouvé un terrain d'entente, le HCR étant réticent à s'impliquer dans les aspects opérationnels du retour des non-réfugiés. L'OIM mène un programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration des personnes migrantes qui ne peuvent ou ne veulent pas rester dans leur pays d'accueil et souhaitent volontairement retourner dans leurs pays : les personnes dont la demande d'asile a été rejetée ou retirée ; les personnes migrantes en détresse ; les victimes de la traite, et les autres groupes vulnérables, dont les enfants migrants non accompagnés ou celles et ceux qui ont des besoins en matière de santé. Le HCR s'occupe lui particulièrement du rapatriement des personnes réfugiées et conformément aux dispositions des conventions internationales il est responsable du fait que ces retours soient librement consentis. Dans ce but, le HCR travaille en collaboration avec les autorités des gouvernements d'accueil et de retour, des ONG, et les personnes réfugiées elles-mêmes, pour s'assurer des conditions de sécurité et vérifier la conformité du processus de rapatriement. Les fonctionnaires du HCR sont bien conscients que dans cette tâche ils risquent de légitimer l'action des États ou de leur servir de caution (Koch 2014).

Le programme d'aide au retour volontaire fait l'objet de nombreuses critiques de la part d'ONG (Amnesty International et Human Rights Watch) et d'autres acteurs de la communauté internationale, principalement car ils estiment que ce programme a une étiquette trompeuse et que le caractère volontaire du retour ne correspond pas du tout à la réalité. Ils considèrent que l'unique alternative au retour volontaire assisté est le retour forcé – et certains gouvernements admettent d'ailleurs ouvertement que la menace d'expulsion est utilisée en vue d'augmenter la participation à ces programmes de retours volontaires. De plus, beaucoup de demandes émanent de personnes réfugiées qui sont en détention, faussant par-là même l'essence de leur demande « libre et consentie ». Le HCR est également accusé avec cette politique d'affaiblir les standards de protection des personnes réfugiées. Au début du 21^{ème} siècle la pression migratoire a considérablement augmenté. [Les personnes migrantes économiques](#) se mêlent aux personnes réfugiées politiques et la distinction n'est pas toujours facile à établir. Les cas de refus de droit d'asile augmentent en proportion de ces demandes. Ainsi, le HCR s'est retrouvé sous la pression des pays riches (les pays donateurs) afin de développer ses programmes de

retours volontaires précisément pour alléger le poids économique (et politique) de ces personnes réfugiées sur leur sol. Les défenseurs des politiques de rapatriement de l'OIM et du HCR argumentent, eux, qu'au contraire le travail de ces organisations permet de normaliser des situations politiques sensibles. Sans se substituer aux États, leurs activités appuient les politiques nationales en matière d'**immigration** et par là même aboutissent à stabiliser la gestion mondiale des migrations. Autrement dit les organisations internationales ordonnent une gestion structurée des migrations qui sinon déstabiliseraient l'équilibre des sociétés nationales poussant les gouvernements à procéder à des expulsions de masse et désorganisées.

Ces dernières années, de nombreux retours librement consentis ont eu lieu dans la région des Grands Lacs. Par exemple, depuis 2017, au moins 145'000 réfugiés burundais ont bénéficié d'une aide au retour, dont plus de 25'000 qui sont revenus depuis le Rwanda en 2021. Chaque semaine, 2'000 personnes en moyenne ont reçu une aide pour leur retour librement consenti depuis le Rwanda, la République démocratique du Congo et la Tanzanie. Selon la politique du HCR « pour des millions de réfugiés dans le monde, rentrer chez soi reste l'espoir le plus fort pour mettre fin à l'exil. Le rapatriement librement consenti, dans la sécurité et la dignité, est la solution durable choisie par la majorité des réfugiés ».

Le HCR a développé de nombreux projets prometteurs comme les « projets à impact rapide » dont le but est de répondre rapidement à des besoins urgents des rapatriés à travers la mise en place de petits projets qui sont mis en œuvre sans délai pour leur permettre d'assurer leur subsistance. L'Organisation développe également des opérations « à mandat croisé » c'est-à-dire en partenariat avec des ONG ou d'autres agences, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), pour faciliter la réinstallation des personnes réfugiées dans leur pays quand le HCR mène sa mission

à terme. Par exemple, en 1993, le PNUD est venu relayer l'action du HCR lors de la fermeture de ses bureaux au Cambodge, pour aider les réfugiés cambodgiens de retour au pays.

Malgré tout, la question cruciale de la protection des personnes réfugiées reste problématique. Certes, dans les années 1990, les forces des Nations Unies à travers leurs interventions militaires en Irak, en Somalie et en ex-Yougoslavie ont cherché à protéger certaines populations à l'intérieur des frontières de leur propre pays, mais cela n'a pas toujours été suivi de succès. Et quand les zones de retour ne sont pas entièrement sécurisées, ou lorsque les pays d'accueil refusent de continuer à héberger des personnes réfugiées, des situations dramatiques (vengeances, massacres) peuvent se produire comme dans la corne de l'Afrique. De plus, les récentes guerres intestines du 21^{ème} siècle en Libye, en Syrie et au Yémen témoignent de grandes instabilités, des impossibilités de retour à moyen terme et font perdurer des situations intenable pour toutes les parties.

Enfin, le HCR connaît également des problèmes de logistique quand il tente d'exercer son contrôle et d'avoir accès aux rapatriés. L'Organisation a déployé des efforts considérables pour enregistrer et dénombrer les rapatriés, néanmoins, dans certaines régions, les frontières sont parfois floues et perméables, et un certain nombre de personnes les franchissent sans être comptabilisées car elles n'accomplissent pas les formalités. Au Zimbabwe et en Ouganda le personnel du HCR a été confronté à la situation où des rapatriés cherchaient à se faire rapatrier officiellement à plusieurs reprises dans l'espoir de bénéficier autant de fois de l'aide matérielle qui y était liée (Allen 1994).



En 1989, après plus de 15 ans d'exil, 41'000 réfugiés de Namibie rentrent chez eux. Sur la photo, des civils quittent Lubango en Angola. © UNHCR, 1989



Lien audio



Florence Kim (OIM)

L'assistance au retour volontaire de personnes migrantes d'Afrique de l'Ouest.

Le problème de la coordination inter-agences

Aujourd'hui les collaborations entre les diverses organisations internationales sont à l'œuvre partout dans le monde sur les plans normatif et organisationnel. Cette situation s'est développée car plusieurs organisations ont des mandats très proches ou qui se recoupent. L'intégration croissante de la coopération internationale favorise le rapprochement des organisations internationales, et la limitation des ressources financières motivent certaines d'entre elles à solliciter d'autres organisations pour mener à bien leur mission. La coopération entre agences est donc fréquente, mais les rivalités également. Les risques de chevauchements des actions et la dispersion des efforts sont autant de dangers qui guettent l'action des organisations internationales en matière de protection des personnes réfugiées.

Cette situation a poussé les Nations Unies au début des années 1990 à essayer de coordonner leurs actions. Une résolution de l'Assemblée générale (rés. 46/182) a créé en 1991 un Département des affaires humanitaires de l'ONU et du comité permanent inter-organisations, remplacé en 1998 par un Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) dirigé par le Secrétaire général adjoint pour les affaires humanitaires et coordonnateur des secours d'urgence. Ce comité se réunit régulièrement à Genève pour coordonner les activités d'assistance humanitaire. Parallèlement, un groupe de travail inter-organisations a été créé en 1992 chargé spécialement de la réintégration des personnes réfugiées et des personnes déplacées. Enfin, le HCR a conclu différents mémorandums avec les autres agences afin de préciser la répartition des tâches et la mise en œuvre de programmes spécifiques qui sont parfois complétés par des accords locaux afin d'organiser la coopération dans un pays en particulier. En général, le HCR est nommé agence chef de file en matière de personnes réfugiées en raison de son ancienneté et de sa grande expérience de terrain.

Dans son action de protection juridique le HCR collabore avec le CICR et l'UNICEF notamment pour la défense des victimes des [conflits armés](#) et la protection des femmes et des enfants. Il peut compter

également sur l'assistance d'organes régionaux comme le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États américains (OEA) ou l'Organisation de l'unité africaine (OUA) qui ont édicté des conventions régionales complétant l'action normative du HCR. Du côté opérationnel, et devant l'ampleur des demandes matérielles pour protéger les personnes réfugiées, le HCR fonctionne en lien avec de nombreuses organisations tel que le Programme alimentaire mondial (PAM) qui constitue le principal coordinateur et canal d'acheminement de l'aide alimentaire aux personnes réfugiées. L'UNICEF qui collabore sur le plan normatif avec le HCR, lui fournit également une aide dans le domaine de la santé en contribuant à offrir des programmes de vaccinations aux femmes et enfants réfugiés, en fournissant des soins obstétricaux et des médicaments. De son côté le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est aussi amené à travailler en faveur des personnes réfugiées. Les coordinateurs résidents du PNUD ont également la responsabilité de coordonner les programmes humanitaires dans les pays en crise et à ce titre, ils partagent avec le HCR leurs informations sur les mouvements de personnes réfugiées, déplacés ou rapatriés et ils se consultent sur la mise en œuvre de leurs programmes respectifs. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), possède quant à elle un rôle d'assistance technique, d'information et d'analyse. Elle ne fournit pas des rations alimentaires mais aide plutôt les personnes réfugiées pour relancer l'agriculture locale par exemple. L'Organisation mondiale de la santé (OMS), aux côtés de l'UNICEF et du HCR a un rôle très important de conseil auprès des gouvernements pour les aider à ouvrir leurs services nationaux de santé aux personnes réfugiées ou alors vérifier que la santé des rapatriés soit bien prise en charge. L'Organisation internationale du travail (OIT) soutient et conseille le HCR sur le terrain dans ses domaines de compétence : la création d'emploi, les projets générateurs de revenus, les emplois indépendants, les enquêtes de main d'œuvre et bien plus encore. Tandis que l'UNESCO est consultée sur différents domaines de l'éducation des personnes réfugiées. La Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) finance quant à elle des projets durables pour aider personnes réfugiées et rapatriées à s'intégrer économiquement (Beigbeder 1999).



Quatre frères contemplent leurs nouveaux cartables livrés après qu'un incendie ait détruit leur tente temporaire dans le camp de personnes réfugiées de Kule à Gambella en Éthiopie.

© UNHCR/C. Tjjerina, 2014

Sur le plan opérationnel toujours, le HCR collabore amplement avec deux autres organisations. L'Organisation internationale des migrations (OIM) en premier lieu, dont on a vu par ailleurs que les champs de compétences sont très proches de ceux du HCR et même parfois se font concurrence comme pour les projets concernant les déplacés environnementaux, les déplacés internes ou les programmes de rapatriement. Les relations entre ces deux agences ont souvent été qualifiées de concurrentes et de suspicieuses. En réalité, après des débuts difficiles et des achoppements sur certains théâtres d'opérations, de manière globale les deux agences collaborent relativement rationnellement, le HCR bénéficiant de l'expérience de l'OIM en matière de transport et autres aspects logistiques concernant les personnes réfugiées (Elie 2010). En second lieu, le HCR est amené à collaborer intensivement avec le CICR, qui comme lui, a un double mandat de protection juridique et d'assistance humanitaire. Sur le plan normatif le CICR est chargé de protéger et d'assister les personnes civiles victimes de conflits armés ou de troubles intérieurs ce qui recouvre donc en partie les personnes réfugiées. Les deux institutions sont souvent associées dans les mêmes opérations humanitaires et ont procédé à une répartition des responsabilités : le CICR est chargé principalement des personnes déplacées en raison d'un conflit interne (sauf si le HCR en a reçu le mandat spécifique par l'ONU), les deux agences se partagent la protection et l'assistance des personnes réfugiées quand ces dernières sont dans des zones frontalières soumises à des opérations militaires. Enfin, c'est le HCR qui a la responsabilité exclusive des personnes réfugiées dans un premiers pays d'accueil ou d'asile. Aux côtés du CICR, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération participent également à l'assistance des personnes réfugiées, principalement sous forme d'assistance médicale, alimentaire et matérielle ainsi que dans l'aide au regroupement familial (Beigbeder 1999). Enfin, il faut souligner que les ONG (internationales et locales) sont devenues au fil du temps des partenaires indispensables au HCR et ce dans tous les domaines de son action. Sur le plan normatif les ONG qui sont généralement indépendantes, en utilisant les médias ou en menant des actions de désobéissance civile (occupations de bâtiments officiels par exemple en faveur des personnes réfugiées sans abris) tentent de mobiliser la société civile et les gouvernements en faveur de la cause des personnes réfugiées. Sur le plan opérationnel, et particulièrement

lors de crises humanitaires suite à un événement soudain (tremblement de terre, ouragan, coup d'État), les ONG sont un partenaire réactif qui peut mobiliser des ressources et intervenir rapidement. Dans les camps de réfugiés eux-mêmes, ce sont souvent les ONG qui se chargent de l'intendance logistique comme la fourniture des camions, la distribution de nourriture et de vêtements, qui soignent les plus faibles et créent les infrastructures (tentes, écoles et dispensaires).

Ce rapide panorama des relations entretenues par le HCR avec ses interlocuteurs pour s'occuper des personnes réfugiées pourrait a priori faire penser que les tâches sont finalement assez bien réparties et que les personnes réfugiées ne peuvent que bénéficier de cette multiplicité d'aides. Néanmoins, la réalité n'a de loin pas toujours été à la hauteur des espérances. La coordination globale a parfois été très faible comme dans la région des Grands Lacs où le HCR n'a pas été désigné agence chef de file, mais était uniquement chargé de l'assistance humanitaire aux personnes réfugiées, tandis que l'aide aux déplacés internes était confiée à d'autres organisations. En conséquence le HCR a exercé son autorité uniquement sur les camps de réfugiés limitrophes du Rwanda, en Ouganda, au Zaïre, en Tanzanie et au Burundi. Ces cloisonnements de l'action sur le terrain ont engendré une faiblesse de la coordination globale et des rivalités avec le PAM, chargé du contrôle de la majorité des fonds, ce qui lui permettait de superviser l'action des ONG. Or la coordination de ces dernières a été très peu efficace en raison de leur nombre et de leur non-respect dans certains cas des standards professionnels.



« Nous devons trouver des solutions globales et constructives... » © Pareshe (Inde) – avec l'aimable autorisation de Cartooning for Peace – www.cartooningforpeace.org

Les problèmes de concurrence se poursuivent, comme au Kosovo, où le HCR s'est retrouvé en conflit avec OCHA par manque de clarté dans l'attribution des rôles. Le HCR lui-même est souvent critiqué car en tant que chef de file on estime que ses déficiences en termes de coordination ne sont pas acceptables. Enfin, une critique récurrente se rapportant à cette collaboration concerne le lien avec les ONG ; elles sont accusées de manque de professionnalisme, de gaspillage de produits, se font parfois concurrence entre elles pour l'attribution de financement et dans la distribution des vivres. Et de fait, de nombreuses ONG qui sont parfois financées directement par un gouvernement mènent des projets sans en référer au HCR ce qui ajoute à la confusion générale (Bettati 2013).

Suite à ces nombreuses critiques, en 2012, afin d'améliorer la coopération avec ses partenaires, un Dialogue structuré du Haut Commissaire avec les ONG et la Fédération internationale des sociétés de Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a été conduit afin d'édicter des recommandations pratiques pour renforcer la qualité et les principes du partenariat. En 2021, le HCR travaille avec plus de 900 partenaires financés, opérationnels et de plaidoyer pour faire en sorte que les droits et les besoins des populations relevant de sa compétence soient satisfaits. L'ampleur et la diversité des partenaires est une chance pour le HCR et les personnes réfugiées mais cela ne peut que complexifier parfois les opérations sur le terrain.

La politisation de la question des personnes réfugiées

En vertu de l'article 2 de son statut, l'activité du HCR ne doit comporter « aucun caractère politique ». Cet article a été rédigé dans l'esprit d'impartialité qui doit présider aux missions humanitaires. Néanmoins, il est devenu extrêmement difficile pour cette Organisation de respecter scrupuleusement cette injonction. En effet, le problème des personnes réfugiées a presque toujours des causes politiques. Le HCR reçoit des directives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies qui sont par essence des organes intergouvernementaux politiques et par conséquent, en fonction des priorités, le HCR peut être amené à agir de manière partisane. L'Organisation mène parfois des opérations de grande envergure comme en ex-Yougoslavie suite aux différentes guerres (1991-2001) ou en Afghanistan depuis 2001, qui contrastent avec la timidité de déploiement d'autres actions dans certaines régions du monde et elle a donc été accusée de partialité. Une grande fragilité du HCR est son incapacité à maîtriser la dimension politique des obstacles à ses activités de protection (Aubin 2009).

Ses interventions humanitaires dans l'immédiat post-guerre froide en particulier ont révélé des failles. L'engagement du HCR en ex-Yougoslavie s'est heurté à des réalités politiques sur lesquelles il n'avait pas prise. Si l'Organisation a pu aux côtés d'autres ONG, et malgré des conditions d'accès extrêmement difficiles, fournir des biens de première nécessité aux personnes réfugiées et populations en difficultés, elle a été beaucoup moins efficace pour protéger ces populations civiles d'abus, d'expulsions et de nettoyages ethniques. Son intervention dans la région des Grands Lacs dans les années 1990 au lendemain du **génocide** rwandais s'est révélée elle aussi très ambiguë. Certaines critiques ont accusé le HCR d'avoir prolongé le conflit en assistant les camps de réfugiés hutus. Après coup, les gouvernements ont demandé à l'Organisation de prendre des mesures plus strictes à l'avenir pour séparer les éléments armés des populations civiles dans les camps de réfugiés, alors que dans la réalité de telles dispositions ne dépendent pas du HCR (Aubin 2009).

La militarisation des camps de réfugiés n'est pourtant pas un phénomène nouveau. La présence de militaires dans certains camps est attestée : ils profitent de cet espace soit pour se cacher, soit pour recruter, soit pour bénéficier également du matériel et de la nourriture fournis par les agences humanitaires. Dans les années 1970 en Afrique, les camps de réfugiés sud-africains au Mozambique et Tanzanie, les camps de réfugiés zimbabwéens au Mozambique et en Zambie et les camps de

réfugiés namibiens en Angola étaient tous infiltrés par les mouvements de libération nationale et par conséquent étaient régulièrement bombardés par les forces armées sud-africaine et rhodésienne. Durant les années 1980, les militaires utilisaient les camps de réfugiés au Pakistan, le long de la frontière entre le Cambodge et la Thaïlande, en Amérique centrale et dans la Corne de l'Afrique pour se fournir en médicaments et vivres. Rares sont les camps de réfugiés à échapper à une forme ou une autre de rançonnement de la part des militaires ou de subir des bombardements (Loescher 2001).

Dans certaines situations, les combats et l'insécurité limitent tellement l'accès aux personnes réfugiées ou rendent la situation si dangereuse pour le personnel du HCR que ce dernier a parfois été amené, en tant qu'Organisation du système des Nations Unies, à faire protéger ses convois par les Forces de maintien de la paix des Nations Unies ou par des forces armées multinationales créées en vertu du chapitre VII de la Charte. Cette situation faisant perdre au HCR son caractère apolitique, l'Organisation essaie de ne recourir qu'en dernier lieu à une protection militaire pour mener une opération humanitaire (Beigbeder, 1999). Le HCR s'est retrouvé néanmoins, plus d'une fois, confronté à un dilemme moral : limiter l'ampleur de ses opérations humanitaires ou même se retirer devant la violence et l'insécurité sur place, ou accepter une protection militaire pour aider les personnes réfugiées mais avec le risque d'être associé à l'une des parties au conflit.

Le financement du HCR par certains pays pose également problème. En 2019 par ordre décroissant les principaux contributeurs du HCR étaient 1. les États-Unis, 2. l'Union européenne, 3. l'Allemagne, 4. la Suède, 5. le Japon, 6. la Norvège, 7. le Royaume-Uni, 8. le Danemark, 9. les Pays-Bas, 10. le Canada. Les États membres européens financent le HCR à titre individuel et au titre de l'Union européenne, les contributions ainsi cumulées représentant plus de la moitié du budget. La dominance du rôle des Européens dans le fonctionnement du HCR transparaît dans sa gouvernance : les deux tiers des Hauts Commissaires de l'Organisation étaient ou sont d'origine européenne. Aux côtés des Européens, les États-Unis ont toujours été les plus grands contributeurs de l'Organisation. Même si cet état de fait peut s'expliquer pour des raisons historiques (engagement financier initial très important des Américains pour régler le problème des personnes réfugiées dans l'après-guerre), la gestion financière du HCR par les États occidentaux pose problème à certains États membres ou ONG. En effet, comme

une partie de ce financement est dirigé sur des projets spécifiques, l'Organisation est parfois accusée de faire le jeu des Occidentaux, c'est-à-dire de contribuer à trouver de solutions pour éviter des arrivées de flux massifs de personnes réfugiées dans les pays donateurs.

Par ailleurs, à plusieurs reprises ces dernières années, le HCR a été accusé par ses États membres de trop développer ses missions sur le terrain au lieu de se cantonner à son rôle fondamental de protection des personnes réfugiées. Certains donateurs font pression sur le HCR pour qu'il réduise ses dépenses, en particulier car ils ne soutiennent pas la nouvelle approche centrée sur le développement. Ils souhaitent que le HCR attribue à d'autres agences (comme le PNUD et les ONG), le soin de s'occuper de l'assistance à long terme. La réponse du Haut Commissaire est invariablement la même : il considère que la distinction nette entre les deux mandats est artificielle, et il estime au contraire qu'intervenir sur le terrain permet de mieux dialoguer avec les gouvernements et les acteurs concernés pour essayer de mieux faire respecter le droit international relatif aux personnes réfugiées (Beigbeder, 1999).

Question débat

Vers une externalisation de la politique d'asile ?

Le Danemark a décidé en juin 2021 d'externaliser sa politique d'asile. Un protocole d'accord a été signé avec le Rwanda pour lui sous-traiter l'accueil ainsi que la prise en charge des personnes réfugiées. Un requérant qui verrait sa demande acceptée par Copenhague serait envoyé au Rwanda, à la charge du Danemark. En visant à décourager l'arrivée de personnes réfugiées en quête de protection, cette démarche danoise met en cause la notion même de droit d'asile, comme le dénonce le HCR. Or, elle n'est pas isolée : les États-Unis et la Grande-Bretagne la pratiquent désormais avec les réfugiés afghans fuyant les Talibans. Cette tendance à la sous-traitance, à des pays qui ne respectent pas les mêmes standards juridiques que les pays occidentaux, est-elle moralement et juridiquement acceptable ?

Travailler en classe



*Welcoming Refugees in the Name of
Human Rights*

© M. De Angelis (Italie) – avec l'aimable
autorisation de Cartooning for Peace –
www.cartooningforpeace.org

Historique

La Première Guerre mondiale correspond à un tournant majeur pour la question des personnes réfugiées. En effet, durant les siècles précédents, jamais la gestion des personnes réfugiées n'avait constitué un problème international nécessitant une réponse coordonnée de la communauté internationale. Auparavant, chaque État gérât de manière autonome l'accueil des personnes réfugiées ou des exilés sur son territoire. Le 20^{ème} siècle constitue une césure fondamentale pour deux raisons. La première est normative : avant la Première Guerre mondiale, les personnes réfugiées étaient accueillies dans un pays selon la très ancienne tradition de l'asile qui s'appuyait sur des considérations religieuses ou philosophiques et non pas sur le droit. Cependant, à partir du moment où l'État-nation devient la référence de l'organisation politique, l'accueil sur son territoire a commencé à être régi de manière juridique. La seconde raison est quantitative : la violence des conflits du 20^{ème} siècle entraîne une telle augmentation du phénomène des migrations forcées, d'abord en Europe, puis dans le monde, que la gestion de cette problématique est progressivement confiée à différentes instances multilatérales.

La notion de personnes réfugiées

L'exil est un phénomène ancien déjà rapporté dans l'Antiquité classique. À Rome, exilium désignait à l'origine l'éloignement volontaire de la cité puis finit par être l'équivalence d'une peine de mort (Grosso 2003). Sur le plan sémantique, le mot réfugié a été forgé pour désigner les populations protestantes chassées de France au 17^{ème} siècle suite à la révocation de l'édit de Nantes en 1685. Néanmoins, jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle on utilise plutôt les qualificatifs d'émigré ou d'exilé et ce n'est qu'ensuite que le mot réfugié l'a emporté sur les autres, quand le phénomène est devenu de plus en plus massif. Cet élément est significatif, en effet, si le mot réfugié n'est pas utilisé avant le 19^{ème} siècle, cela signifie qu'aucune conscience européenne ne les identifie comme catégorie de personnes à part, on parle simplement d'exilés pour raisons politiques. La prise de conscience s'amorce quand l'Europe est confrontée à un phénomène de plus grande ampleur : celui de l'exode des juifs qui fuient l'Empire russe suite aux pogroms à partir de la fin du 19^{ème} siècle, presque deux millions et demi de personnes jusqu'à la Première Guerre mondiale (Grosso 2003).

Les motifs de l'exil évoluent également. À l'époque moderne c'est la dimension religieuse des **personnes réfugiées** qui prédomine (huguenots, juifs, ligueurs ou morisque) puis à la période contemporaine la révolution française inaugure la période d'exils pour raisons politiques. La notion de réfugiés politiques est donc une catégorie qui se construit lentement au 19^{ème} siècle avant de se fixer juridiquement au 20^{ème} siècle. Soulignons qu'il s'agit d'une construction catégorielle essentiellement européocentrée qui laisse dans l'ombre les phénomènes de **migrations** forcées qui touchent d'autres continents (Kévonian 2013).

Les exilés politiques du 19^{ème} siècle sont constitués en premier lieu par tous les proscrits suite à la révolution française : 100'000 à 150'000 nobles et antirévolutionnaires fuient en direction de la Grande-Bretagne, de la Suisse, des États d'Europe de l'Est et aux États-Unis. Dans ce cas il s'agit plus d'un processus social dont l'aspect politique ne constitue qu'une composante. Jusqu'au milieu du 19^{ème} siècle l'Europe est ensuite traversée de conflits entre courants révolutionnaires et contre-pouvoirs monarchiques ; les personnes réfugiées de cette période sont donc surtout des populations exilées des révoltes, des mouvements révolutionnaires et nationaux réprimés des États italien, germanique et ibérique. L'insurrection polonaise de 1830-31 contre le tsar, qui est écrasée, entraîne elle l'exil de plus de 9'000 Polonais vers la France. Relevons le profil social de ces exilés qui font souvent partie des élites intellectuelles, artistiques ou politiques et qui reçoivent donc un accueil généralement bienveillant. La notion d'asile et d'hospitalité sont encore parfaitement tangibles. Néanmoins, avec l'intensification des flux d'exilés et l'arrivée de classes sociales plus populaires, les États adoptent progressivement des normes à l'instar de la loi de 1832 en France qui instaure toute une série de mesures restrictives à l'égard des personnes réfugiées (assignation à résidence, octroi d'une aide publique, surveillance policière, imposition d'un passeport intérieur, interdiction de résider dans la capitale, etc.). Les révolutions de 1848 en Europe produisent ensuite une nouvelle



Pogrom de Kishinev en Russie tsariste. © Domaine public, 1903.



Le café du Levant, à Genève, l'un des lieux de réunion des réfugiés de la Commune de Paris et de la Commune de Lyon.
© BGE, 1871-1873

vague d'exilés, de Français, Allemands, Autrichiens, Tchèques, Hongrois et Italiens qui fuient les répressions en direction de la Grande-Bretagne de la Suisse ou de la Belgique, pays plus libéraux.

Dans le dernier tiers du 19^{ème} siècle l'Europe voit la naissance ou le renforcement de l'État-nation qui engendre un interventionnisme étatique croissant dans différents domaines sociaux et politiques comme en matière d'[immigration](#). De plus, le processus de construction nationale entraîne souvent une diabolisation de l'étranger qui peut aller jusqu'à la déportation ou l'expulsion. Ainsi l'Allemagne favorise dès 1886 l'implantation d'Allemands en Posnanie et Silésie du Sud au détriment des populations polonaises qui sont soit expulsées soit déplacées. Inversement les Allemands sont eux victimes de la politique de russification dès la fin du siècle : environ 50'000 personnes quittent la région de Volhynie, tandis que suite aux pogroms, les populations juives de Russie, de Roumanie et de Galicie autrichienne s'exilent à l'Ouest de l'Europe. Pour la première fois des mesures discriminatoires de minorités se conjuguent à des persécutions, des expulsions et la détérioration de leurs conditions économiques. Les guerres balkaniques de 1912-1913 qui entraînent des flux migratoires estimés à plus de 250'000 personnes entre l'Empire ottoman et les différents États balkaniques, constituent un tournant à cet égard. En effet, elles consacrent cette nouvelle donne de la nature sociale de l'[émigration](#) politique comme elles préfigurent les mesures qui sont adoptées après la Première Guerre mondiale. Lors de ces guerres, les populations civiles sont en effet à la fois des otages et des monnaies d'échange que les traités de paix entérinent en autorisant l'expulsion de populations allogènes (Kévonian 2013). Ces échanges forcés de populations sont envisagés par les États comme une solution au problème des minorités, esprit qu'on retrouve dans l'entre-deux-guerres.

Enfin, relevons que la colonisation européenne, en Afrique en particulier, a elle aussi entraîné plusieurs types de migrations forcées et de réfugiés. Tout d'abord en se partageant les territoires, les pays européens fixent des frontières arbitraires et modifient ainsi les conditions de circulations des personnes. Puis l'exploitation des colonies, exigeante en main-d'œuvre, entraîne à son tour des déplacements forcés de populations comme les coolies indiens recrutés à partir de 1860 dans les régions de Madras et Calcutta (Inde) et engagés dans les plantations de canne à sucre de la

province du Natal (Afrique du Sud). Enfin les troubles politiques, les confiscations de terre ou des raids esclavagistes ont également entraîné des flux de personnes réfugiées (Kévonian 2013).

En Europe, la Première Guerre mondiale et le règlement des traités de paix qui s'ensuivent, entraînent une transformation profonde de la nature de la question des réfugiés. En effet, la guerre elle-même provoque des millions de personnes déracinées, déplacées et déportées. À cela s'ajoute l'effondrement de trois empires (austro-hongrois, tsariste et ottoman) sur les cendres desquels naissent (ou renaissent dans le cas de la Pologne) plusieurs nouveaux États à l'est de l'Europe. Ce redécoupage territorial qui crée des États-nations avec de nombreuses minorités ethniques occasionne des flux de plusieurs autres millions de personnes vers les frontières des nouveaux États et fait également apparaître une problématique supplémentaire : celle des [personnes apatrides](#) (environ 3 millions après la guerre). Le fait marquant des années d'après-guerre est donc le caractère massif du phénomène de réfugiés. On estime à environ 9.5 millions le nombre de réfugiés européens en 1926, dont 1.5 échangés de force entre la Grèce et la Turquie, 280'000 échangés entre la Grèce et la Bulgarie, 2 millions de Polonais rapatriés, plus de 2 millions de réfugiés russes et ukrainiens, 250'000 Hongrois et 1 million d'Allemands, auxquels il faut ajouter 600'000 Arméniens rescapés du [génocide](#) (Groppo 2003). Les échanges forcés de populations qui sont entérinés par voie conventionnelle à l'image de la convention d'échange gréco-turque de janvier 1923, constituent un autre élément important de mutation dans cette période.

C'est pendant la Première Guerre mondiale également que se généralise le système de passeports internationaux et des visas, consacrant ainsi une nouvelle forme de contrôle de l'État sur les individus. «Autrefois l'homme n'avait qu'un corps et une âme. Aujourd'hui il lui faut encore un passeport sinon il n'est pas traité comme un homme», se lamente Stefan Zweig dans *Le Monde d'hier. Souvenirs d'un Européen*, publié en 1948. Il regrette ainsi le franchissement aisé des frontières au 19^{ème} siècle. Le passeport signifie désormais pour un citoyen, jouissance de privilèges ainsi que protection de la part d'un État, mais sa privation peut aussi devenir source majeure de désespoir pour une personne. Or après la guerre, on assiste aux premières manifestations de déchéance globale, forcée et automatique de la nationalité pour des motifs d'appartenance à des partis, classes, nationalités ou religions (Kévonian 2013). Le gouvernement bolchévique édicte dans cet esprit un décret de dénationalisation le 15 décembre 1921 qui prive plusieurs millions de Russes de leur nationalité. Puis la Turquie kémaliste prive les rescapés du génocide arménien de leur nationalité, enfin c'est au tour de Mussolini d'adopter de telles pratiques en Italie à partir de 1926. Les années 1930 connaissent ensuite une généralisation des mesures de dénationalisation en Europe en particulier dans l'Allemagne nazie qui mène une politique de législation d'exception à l'égard des Juifs. Toutes ces politiques ont pour effet de priver des millions de personnes de leur nationalité. Ces personnes réfugiées apatrides ne sont rattachées à aucun ordre juridique interne et sont rejetés d'une frontière à l'autre. On passe ainsi dans l'entre-deux-guerres d'une situation juridique marginale, les *Heimatlosen* (les sans patrie) à une généralisation d'une nouvelle catégorie, les *Staatenlosen* (les sans État). Dans l'entre-deux-guerres, les problématiques des personnes réfugiées, des minorités et des personnes apatrides sont ainsi intimement liées, non seulement du fait de la création de nouveaux États basés sur une modélisation idéologique du territoire, conçu désormais comme un lieu peuplé de populations qui doivent adhérer au projet national, mais aussi en raison des mesures étatiques de nationalité toujours plus restrictives à l'égard des étrangers. Les recompositions des territoires à l'est de l'Europe sur la base de l'État-nation, légitiment la rupture du lien originel entre territoire et population au profit d'une acceptation nationale du territoire, garantie et promue par l'État, laissant pendante la question des minorités de ces mêmes États.

La gouvernance multilatérale des personnes réfugiées

La Première Guerre mondiale est qualifiée de césure pour le sujet des personnes réfugiées parce que la situation engendrée au niveau des déplacements de populations a donné naissance aux premiers efforts pour penser et gérer cette problématique au niveau international. La situation des personnes réfugiées suite aux immenses déplacements de populations dans toute l'Europe et au Moyen Orient consécutifs à la guerre se péjore en effet au début des années 1920 en raison des épidémies qui circulent et du fait que ces populations se trouvent souvent dans des zones dangereuses où subsistent encore des combats. En février 1921, le Genevois Gustave Ador, président du [CICR](#), attire l'attention de la SdN sur la situation humanitaire dramatique de ces personnes. Les membres de la SdN reconnaissent la nécessité d'une action internationale et l'Organisation nomme un Haut Commissaire pour les réfugiés russes chargé de coordonner les mesures en faveur de ce groupe particulier de réfugiés. C'est le Norvégien Fridtjof Nansen (1861-1930) explorateur des pôles devenu diplomate qui remplit cette fonction. En 1918, afin d'apaiser les tensions diplomatiques, Nansen avait participé au rapatriement de centaines de milliers de [prisonniers de guerres](#) de la Russie vers vingt-six pays différents. Puis en 1921 il avait négocié avec succès un accord entre le gouvernement russe et des ONG occidentales afin d'aider les victimes de la famine en Russie. Ces expériences le qualifiaient pour mener cette nouvelle mission et sa réputation de diplomate d'un pays neutre était garante d'un accomplissement des objectifs humanitaires de la SdN (Viney-Wood 2020).

La SdN confie trois tâches essentielles à Nansen : inclure les réfugiés dans le droit international, installer ou rapatrier les personnes déplacées et enfin coordonner les efforts (en particulier avec le CICR et d'autres ONG) pour venir en aide aux réfugiés. Le paradoxe réside dans le fait que les États membres estimaient que Nansen devait régler ce problème définitivement, mais en même temps, comme ils considéraient la question des réfugiés comme un problème temporaire, ils dotent le Haut Commissariat pour les réfugiés d'un budget extrêmement modeste qui le limita toujours dans son action et l'obligea également à coopérer avec les ONG et à chercher des



Des réfugiés russes après la Première Guerre mondiale. Pogorzelica, Pologne.

© Archives CICR (ARR), 1919

ressources financières auprès d'organismes privés. En dépit de toutes ces difficultés, Nansen mit en place plusieurs structures administratives et institutionnelles qui influencent les pratiques du HCR après la Seconde Guerre mondiale. Nansen lui-même s'inspire de pratiques consulaires britanniques et du système du CICR afin de mettre en place un système consulaire de délégués où chaque État devait nommer une personne chargée des contacts avec lui-même et le Haut Commissariat. Dans la pratique, ces délégués étaient souvent des employés de la Croix-Rouge ou eux-mêmes des réfugiés. En sus de ces collaborateurs et des délégués sur le terrain, Nansen s'appuya également sur un réseau d'ONG (Save the Children, Near East Relief, etc...) et d'organismes privés qui fournirent une aide matérielle et financière aux réfugiés.

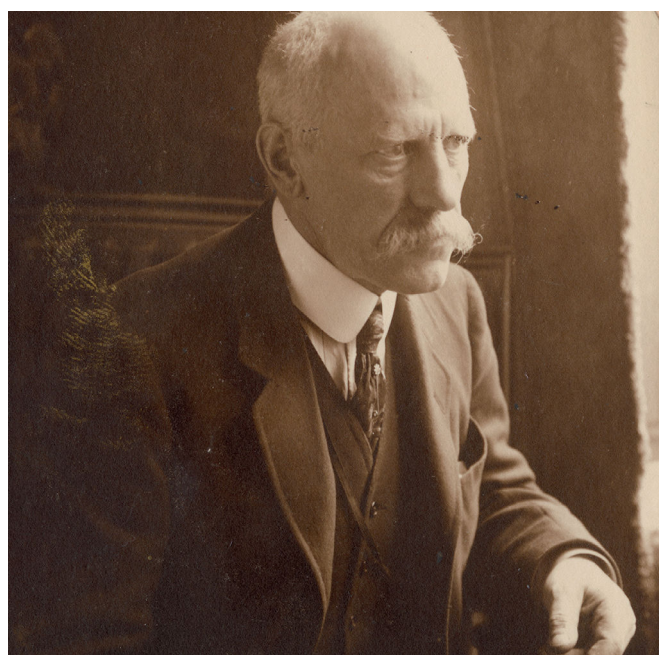
C'est la situation des réfugiés russes qui accapare en premier lieu Nansen. Ces derniers ont fui en masse le régime soviétique entre 1917 et 1922 et sont dispersés entre les Balkans, les États baltes, la Pologne, l'Europe centrale et l'Extrême-Orient. En plus de leur précarité matérielle, ces personnes se sont retrouvées en grande partie apatrides par suite des décisions de l'URSS. En perdant leur nationalité, ces personnes réfugiées perdent également leur droit de résider et de travailler dans un endroit donné, faute de pouvoir prouver leur identité. De plus, les contrôles douaniers s'étant renforcés, le franchissement des frontières devenait impossible sans passeport. Dans ce contexte, les États membres de la SdN décidèrent en 1922 d'établir un titre de voyage pour ces réfugiés russes, un document qui résoudrait les problèmes d'identifications et de mobilités de ces personnes. Connu sous le nom de « passeport Nansen » ce document d'identité fut attribué à quelques groupes nationaux : quelques centaines de milliers de Russes tout d'abord, puis l'attribution du passeport fut étendue aux réfugiés arméniens, second grand groupe de déplacés forcés, chassés de leurs demeures, devenus apatrides et vivant dans des camps de réfugiés dans les faubourgs des grandes villes du Levant. Enfin, le passeport Nansen fut octroyé à des groupes d'Assyriens et d'Assyro-Chaldéens qui avaient fui vers la Syrie et l'Irak suite aux persécutions subies dans l'Empire ottoman. On assiste donc dans les années 1920 à un premier essai d'élaboration de statut de réfugiés mais pour des catégories bien précises. C'est ainsi que 9'000 Ruthènes de Tchécoslovaquie et 10'000 Hongrois de Roumanie ne purent pas bénéficier du passeport Nansen malgré les efforts déployés. De plus, il faut souligner que si en théorie le passeport Nansen permettait à son détenteur de se rendre dans un pays tiers pour y chercher du travail, dans les faits aucun droit n'était garanti. Si le passeport Nansen témoigne d'un degré d'inventivité juridique pour l'époque, dans les faits les États avaient tendance à signer les accords et délivrer des passeports Nansen pour inciter les réfugiés à trouver un autre pays de résidence (Viney-Wood 2020).

Le saviez-vous ?

Le passeport Nansen

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les traités de paix provoquent l'exil de millions de personnes souvent privées de patrie et de droits. En 1921, une nouvelle urgence humanitaire éclate. En décembre, le régime bolchevique déchoit de leur nationalité plusieurs milliers de ressortissants russes. Pour répondre à l'urgence, le Conseil de la Société des Nations (SdN) crée le Haut Commissariat pour les réfugiés russes. À sa tête, Fridtjof Nansen, ancien diplomate norvégien. L'organisation doit notamment mettre sur pied un cadre juridique pour régulariser la situation des apatrides. Un premier accord intervient en juin 1922. Lors d'une Conférence intergouvernementale à Genève sous les auspices de la SdN, les parties s'accordent à créer un certificat d'identité et de voyage. Ce dernier est valable deux ans et permet de se déplacer légalement dans les États reconnaissant ce document. C'est la naissance du « passeport Nansen », premier instrument juridique de protection internationale des personnes réfugiées.

[Voir documentaire sur ARTE](#)



Fridtjof Nansen, lauréat du Prix Nobel de la Paix en 1922. © CICR/Andreossi

Suite au décès de Fridtjof Nansen en 1930, la SdN décide la suppression du poste de Haut Commissaire et crée un Office international Nansen pour les réfugiés (Bureau Nansen) qui devait poursuivre la tâche. Néanmoins, la conjoncture des années 1930 rendit le travail du bureau Nansen extrêmement compliqué. En effet, d'un côté sous la pression des États totalitaires le nombre de réfugiés ne faisait que croître, alors que de l'autre côté la crise économique motivait les États qui auraient pu accueillir ces personnes réfugiées à refermer leurs frontières avec des lois d'immigration toujours plus restrictives. La crise des réfugiés juifs qui démarre avec l'accession d'Hitler au pouvoir en 1933 illustre bien les difficultés auxquelles fut confrontée la SdN. Sous la pression de l'Allemagne qui exige que les réfugiés provenant de son territoire ne soient pas traités par le Bureau Nansen, un poste spécial de Haut Commissaire pour les réfugiés venus d'Allemagne est créé à Lausanne. Doté de moyens financiers très modestes, le premier Haut Commissaire, le diplomate américain James G. McDonald (1886-1964) était obligé de recourir aux réseaux financiers privés pour essayer de venir en aide aux réfugiés de cette période. Il démissionne d'ailleurs deux ans après sa nomination en critiquant le manque de volonté politique et financière des États pour accueillir les réfugiés juifs. La conférence d'Evian en juillet 1938, pourtant encouragée par le président américain Franklin D. Roosevelt pour développer un dialogue international sur cette question, est un échec patent : aucun pays n'accepte d'accueillir des réfugiés juifs en grand nombre. Il fut néanmoins décidé lors de cette conférence de créer le Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR). Il s'agissait d'un organisme intergouvernemental chargé de trouver des solutions d'accueil pour les réfugiés, mais qui devait travailler en dehors du cadre de la SdN, témoignant ainsi de la piètre image dont jouissait l'Organisation à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Et pourtant, pendant l'entre-deux-guerres la SdN était venue au secours de plus d'un million de réfugiés, et avec l'aide de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui s'était également occupée de ces personnes en difficulté, elle a fait preuve d'approches innovantes pour pallier le manque de volontés étatiques. À côté des efforts multilatéraux, c'est également à cette période que les ONG commencent à prendre une place aux côtés des organismes officiels pour venir en aide aux réfugiés. Cette collaboration nouvelle se poursuit pendant la guerre avec la création de grandes ONG par les Anglo-Saxons comme OXFAM (en 1942 en Angleterre) ou CARE (en 1945 aux États-Unis) (Viney-Wood 2020).

Le CIR poursuivait malgré tout son travail jusqu'en 1948, suite au repli de la SdN après le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. La conférence des Bermudes en avril 1943 qui réunit des délégués américains et anglais afin de venir en aide aux réfugiés juifs d'Europe, ne donne pas plus de résultats concrets que celle d'Evian, mais elle permet d'étendre le mandat du CIR qui ne concerne plus seulement les réfugiés issus de l'Allemagne ou de l'Autriche mais « toutes personnes, où qu'elles soient, qui par suite des événements survenus en Europe, ont dû quitter leur pays de résidence à cause du danger qu'ils représentaient pour leur vie ou leur liberté en raison de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques » (Beigbeder 1999). Prenant le relais du Bureau Nansen, le CIR s'est occupé d'apporter de l'aide aux réfugiés européens en délivrant des visas, en entretenant des correspondances avec les différentes ambassades et la Croix-Rouge, en effectuant des rapatriements et en négociant avec les

pays neutres. Son action fut néanmoins limitée, elle ne parvint pas à gérer l'exode des Espagnols fuyant le franquisme ni celui des Belges, Français, Hollandais et Luxembourgeois fuyant l'avancée nazie en 1940 (Vuilleumier 2020).

La rupture de la Seconde Guerre mondiale

La Seconde Guerre mondiale entraîne un nouveau changement d'échelle pour la problématique des réfugiés. Cette guerre crée en effet de gigantesques mouvements forcés de populations, qui atteignent une ampleur et une complexité jamais réalisés auparavant. On observe pendant la guerre différents types de mouvements forcés : persécutions, déportations ou fuite des juifs et des opposants politiques aux régimes totalitaires, transferts forcés de populations, **civils** fuyant les bombardements ou les avancées ou retraites des armées. L'Europe compte ainsi environ 40 millions de réfugiés en 1945, tandis que la guerre dans le Pacifique a entraîné entre 50 et 100 millions de personnes déplacées (Kévonian 2013).

La violence des combats, les politiques de destructions et les bombardements ont créé un chaos indescriptible en Europe. En conséquence, en 1945, les réfugiés quelle que soit leur origine (expulsions, déplacements forcés, prisonniers ou travailleurs forcés), se retrouvent tous dans des situations de précarité immense. La libération elle-même crée de nouveaux réfugiés à l'est de l'Europe (Yougoslavie) et en Grèce. Enfin, des échanges de populations entre l'URSS et la Pologne et la Tchécoslovaquie affecte 1.5 million de personnes. Ces derniers réfugiés s'ajoutent aux victimes de déplacements forcés, aux personnes déplacées pour fait de guerre, et aux rescapés des déportations.

L'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA : 1943-1948) créée le 9 novembre 1943 par 44 pays (les Nations Unies et associées) chargée dans un premier temps des problématiques médicales, agricoles et sociales en Europe,



Déportation de juifs polonais dans le ghetto de Varsovie pendant la Seconde Guerre mondiale. © CICR Archives, 1944

est rapidement amenée à s'occuper des réfugiés. Elle a dépensé 4 milliards de dollars pendant sa durée de vie (dont environ deux-tiers financé par les États-Unis) et employait 30'000 personnes à son apogée. L'UNRRA fut placée sous l'autorité du SHAEF en Europe (Supreme Headquarters of the Allied Expeditionary Forces), le quartier général des forces alliées en Europe nord-occidentale, et fut dirigée par trois Américains pendant les cinq années de son existence. Sa mission principale fut de secourir, réhabiliter et réinstaller les réfugiés. L'agence regroupe ainsi les réfugiés par nationalité dans des centaines de camps, et organise leur rapatriement. Ces *displaced persons* (DP) constituent un groupe de 8 millions de personnes qui sont prises en charge en deux phases. Pendant l'année 1945, une politique de rapatriement massif des réfugiés (y compris par la force) est mise en place par les Alliés, surtout à la demande expresse de Staline (2 millions de Soviétiques sont ainsi rapatriés souvent sous la contrainte). Fin 1945, quand cette première phase prend fin, l'UNRRA a encore la charge de 1.2 million de DP, essentiellement dans des camps en Allemagne et en Autriche. Les rescapés juifs eux se trouvent dans la zone occupée américaine (300'000 personnes en 1947 chiffre encore en hausse suite aux juifs rapatriés d'URSS et de Pologne). L'UNRRA est venue au secours des réfugiés en Europe mais également en Asie dans les zones sous contrôle des Alliés en subvenant à leurs besoins essentiels. Comme suite à la Première Guerre mondiale, des menaces de famines et de propagation de maladies infectieuses pèsent sur les personnes déplacées. L'UNRRA a aidé de 1943 à 1948 entre 9 et 14 millions de personnes à regagner leur foyer, tandis qu'1 million environ cherchaient à émigrer plutôt que de retourner dans un pays sous influence communiste (Beigbeder 1999).

Suite aux prémices de la guerre froide, une seconde phase de gestion des réfugiés débute en 1946. En effet, suite aux difficultés politiques rencontrées par l'UNRRA, les Alliés créent l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR: 1946-1952) en décembre 1946 pour rassembler les activités de l'UNRRA et du CIR dans un seul organisme. La création de l'OIR a lieu sur un double constat: le refus des réfugiés d'être rapatriés à l'est de l'Europe et l'arrivée de nouveaux réfugiés de cette région d'une part, et, d'autre part, une méfiance croissante entre les anciens alliés de la guerre. De fait, l'OIR est voulue par les Américains et ne comprend aucun État du bloc de l'Est. L'Organisation est d'ailleurs financée à 50% par les États-Unis. Elle a pour principal objectif «de trouver au problème des réfugiés et des personnes déplacées bona fide, une solution rapide et positive, qui soit juste et équitable pour tous les intéressés». La Constitution de l'OIR prévoyait que l'aide ne concernerait que certaines catégories de réfugiés et notamment toutes les victimes du nazisme et du fascisme. Par contre, elle reconnaît le droit à s'opposer à son retour dans son pays d'origine pour des raisons qui comprenaient «la persécution ou la peur raisonnable de persécution en raison de leur race, religion, nationalité ou opinion politique». L'OIR est ainsi la première organisation internationale qui aborde la question des réfugiés dans une approche multidimensionnelle: leur rapatriement mais aussi leur identification, leur inscription, les soins et l'assistance à leur fournir, la protection juridique et politique, leur transport, leur réinstallation et rétablissement dans les pays qui acceptaient de les accueillir. Entre juin 1947 et janvier 1953, l'OIR a ainsi réussi à réinstaller 1 million de réfugiés européens (principalement vers les États-Unis), en rapatrier 73'000 et permis la prise en charge auprès des institutions de 31'000 personnes (Beigbeder 1999).

Néanmoins, l'OIR demeure européocentrée et témoigne surtout de la volonté étasunienne d'éviter un chaos total et de rétablir la paix et la prospérité en Europe. D'autres agences spécifiques sont créées pour les réfugiés palestiniens (UNRWA) ou les réfugiés en Chine (CNRRA) tandis que certains groupes de réfugiés comme les 14 millions de personnes déplacées suite à la partition et la guerre civile indienne en 1947 sont laissées à leur sort (Kévonian 2013). Suite à la création de l'État d'Israël et la première guerre israélo-arabe en 1948, les Nations Unies créent l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Il s'agit de la seule agence qui est consacrée à un groupe spécifique de réfugiés: elle ne dépendra jamais du HCR et poursuit son action au début du 21^{ème} siècle.



Camp d'Eisenstadt pour les réfugiés hongrois. © CICR/S.N., 1956-57

L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

Connue aujourd'hui sous son acronyme UNRWA, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient est une agence de secours et de développement pour les 5.8 millions de réfugiés palestiniens. L'Office est créé le 8 décembre 1949 par la résolution 302(IV) des Nations Unies afin de répondre aux besoins des réfugiés engendrés par le conflit israélo-arabe faisant suite à la création de l'État d'Israël, en 1948. Initialement créée comme une organisation provisoire, l'UNRWA n'a jamais changé de statut et fonctionne au travers de mandats renouvelés tous les trois ans (le dernier court jusqu'en juin 2023). Née dans un contexte géopolitique tendu, son équilibre financier reste toujours très précaire car l'Organisation dépend majoritairement des dons des gouvernements la soutenant. Elle se proclame apolitique, mais elle est très politisée dans les faits, et les limites de son système ont été atteintes en 2019 avec le retrait des États-Unis sous l'ère Trump.

C'est essentiellement en raison de leur contexte de création très différent que l'UNRWA ne dépend pas du HCR, mais également car leur définition du mot réfugié diverge. En effet, pour l'UNRWA : un réfugié palestinien est une personne dont le lieu de résidence normal était la Palestine, pendant au moins deux ans avant le conflit de 1948 et qui, en conséquence de ce conflit, a perdu à la fois son foyer et ses moyens d'existence et a trouvé refuge dans l'un des pays où l'UNRWA apporte de l'assistance. Les réfugiés répondant à cette définition et leurs descendants directs ont droit à une aide de l'Agence s'ils sont enregistrés auprès de l'UNRWA, vivent dans la zone d'activités de l'UNRWA, et sont dans le besoin. Cette

définition (qui fait elle-même polémique dans le cadre de la résolution du conflit israélo-palestinien) inclut la notion de durée intergénérationnelle. Ne sont pas seulement réfugiés ceux de 1948-49 mais également tous leurs descendants. De par cette définition large, le nombre des réfugiés palestiniens n'a fait qu'augmenter : 700'000 réfugiés enregistrés en 1950, 4.8 millions en 2005, 5.9 en 2017. En 2022 la mission de l'UNRWA couvre six secteurs majeurs d'activités :

- › L'éducation : 711 écoles pour plus de 500'000 enfants réfugiés. L'UNRWA cherche à favoriser la réinsertion professionnelle des réfugiés en les employant dans ses programmes.
- › La santé : 143 centres de santé et plus de 8.4 millions de consultations.
- › Les services sociaux : 1.2 million de réfugiés sont en situation de pauvreté absolue et l'UNRWA assiste socialement environ 255'000 personnes.
- › Les infrastructures : 1/3 des réfugiés sont abrités dans 58 camps et une aide pour la reconstruction des infrastructures est apportée par l'Organisation.
- › Financement : des services de micro-financement sont assurés aux réfugiés.
- › L'aide d'urgence : l'UNRWA apporte une aide humanitaire liée aux crises de la région (bande de Gaza notamment), ou suite à la pandémie du Covid-19.

La Suisse s'est engagée de manière active pour l'UNRWA depuis sa création. Elle est membre de la commission consultative de l'Organisation et apporte une aide financière à hauteur de 20 millions de francs en moyenne par année. Par ailleurs, trois Suisses ont dirigé l'Agence : Yves Besson (1990-95), Pierre Krähenbühl (2014-2019) et Philippe Lazzarini depuis 2019.

Le travail de l'UNRWA fait l'objet de nombreuses critiques. L'Organisation est accusée de prendre parti et de trop s'engager en faveur des réfugiés palestiniens ainsi que de les rendre dépendants économiquement. Ses détracteurs l'accusent d'antisémitisme, présent dans les manuels scolaires, et d'abriter des employés liés au Hamas ou à des groupes armés. Enfin, des critiques récurrentes portent sur la gestion de l'Organisation elle-même. Une crise sans précédent secoue l'UNRWA en 2019 lorsque le travail du Commissaire général Pierre Krähenbühl est remis en question. Très souvent en déplacement, il est accusé de multiples manquements tels que corruption, népotisme et fraude. Les États-Unis rompent avec l'UNRWA, lui retirent leur financement, tandis que la Suisse elle aussi se désolidarise et suspend toute aide supplémentaire pour 2019. Devant l'ampleur et la tournure que prend le scandale, Pierre Krähenbühl finit par démissionner. Il sera finalement blanchi des accusations graves (par un rapport des Nations Unies jamais rendu public), seuls des manquements de gestion restant contre lui. La tournure prise par cette « affaire Krähenbühl » et l'acharnement médiatique qu'a subi l'ancien dirigeant de l'Organisation a fait couler beaucoup d'encre, mais cet épisode a surtout mis en lumière les enjeux religieux, diplomatiques et géopolitiques qui se trouvent derrière les actions de l'UNRWA et qui empêchent l'Organisation d'exercer son mandat sereinement. Le maintien ou la suppression de cette agence est au cœur de l'antagonisme israélo-palestinien.

La création de l'OIR en 1946 s'est faite sur une prise de conscience des membres des Nations Unies que la question des réfugiés revêtait désormais une portée et un caractère internationaux, raison pour laquelle elle fut inscrite comme point prioritaire à l'ordre du jour de la première Assemblée générale des Nations Unies en 1946. Néanmoins, plusieurs questions sont âprement débattues au sein des Alliés : la nature et le mandat d'une future agence des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que la définition et le statut du réfugié. Des approches nationalistes et internationalistes s'opposent sur cette question. En 1952, la double compétence opérationnelle et juridique de l'OIR est partagé en deux entre le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale des migrations (OIM). L'Assemblée générale des Nations Unies crée en effet le 3 décembre 1949 le HCR en tant que son organe subsidiaire, tandis que l'OIM est créé par les Alliés occidentaux et « délibérément placée hors de la nébuleuse onusienne » (Kévonian 2013).

Le HCR tout comme la Convention relative au statut des réfugiés adoptée le 28 juillet 1951, sont des produits du contexte d'immédiat après-guerre. Ils possèdent des limites géographiques et temporelles et ont été conçus pour résoudre le problème des réfugiés européens. Ce qui est frappant dans le discours des acteurs à cette période, c'est leur conviction que le problème des réfugiés constitue un phénomène transitoire et temporaire. Par contre l'approche est radicalement différente : dans l'entre-deux-guerres on tente de résoudre le problème des réfugiés par des échanges et des transferts de populations alors que le HCR est construit sur l'idée du retour des réfugiés dans leur patrie d'origine. C'est sous la pression des États-Unis en particulier qu'à l'origine le HCR est conçu comme une organisation temporaire, non-opérationnelle et au mandat limité. La définition du statut de réfugié concernait les personnes déplacées après le 1er janvier 1951 et en accédant à la Convention, les États pouvaient restreindre leurs obligations à l'Europe, ce qu'ils firent.

Son maigre budget (300'000 dollars) et son personnel restreint obligent, de facto, l'Organisation d'une part à se cantonner à des tâches administratives consistant à aider les gouvernements à faciliter

les rappatriements ou les assimilations des personnes réfugiées, et d'autre part, à mobiliser d'autres partenaires pour mener à bien des opérations de terrain.

Le mandat originel du HCR est établi pour trois ans mais sous la pression des événements, il est sans cesse renouvelé par l'Assemblée générale de l'ONU. Les dirigeants des États membres pensent régulièrement possible de mener la mission de l'Organisation à terme et de fermer l'agence, mais les différentes conflits politiques mondiales ont prolongé son existence jusqu'à aujourd'hui. Sous la pression des événements, le HCR est progressivement passé d'un statut d'agence sans capacité opérationnelle à celui d'une organisation dotée de programmes étendus et représentée dans plus de 130 pays. C'est tout d'abord le flux de réfugiés en provenance de la Hongrie (200'000 personnes fuient la révolution de 1956), qui redonne rapidement un sens à l'Organisation. Malgré l'opposition liminaire des États-Unis, les Nations Unies désignent le HCR comme agence cheffe de file pour organiser l'opération de secours en faveur des réfugiés hongrois, asseyant ainsi l'autorité de cette organisation dans son domaine et prouvant également le rôle diplomatique que pouvait jouer le Haut Commissaire dans les affaires internationales durant la guerre froide. Grâce à sa propre initiative, le HCR fait évoluer son rôle d'agence non-opérationnelle à celui d'agence mobilisant des fonds propres pour protéger mais également assister matériellement les réfugiés. En effet, le mandat du HCR s'internationalise dans le dernier tiers du 20^{ème} siècle quand des mouvements importants de réfugiés ont lieu en Afrique du Nord. Suite à la guerre d'Algérie, en 1957, la Tunisie fait appel au HCR pour faire face à l'afflux de 85'000 réfugiés algériens sur son territoire. Cette opération, malgré la vive opposition française, inaugure l'implication du HCR en Afrique qui devient croissante au fil des années 1960 suite à la décolonisation du continent.



Une famille tchèque pendant la Seconde Guerre mondiale dans un camp allemand. En 2014, une femme d'Australie contactera le HCR pour dire qu'elle reconnaît des membres de sa famille.

© UNHCR, 1953

Dans le contexte de la guerre froide, les Occidentaux considèrent le problème des réfugiés comme une source dangereuse d'instabilité que pourrait exploiter l'URSS. C'est principalement pour cette raison qu'ils financent des opérations du HCR dans les États nouvellement indépendants d'Afrique. Durant cette période, l'aide militaire, l'assistance au développement et l'aide aux réfugiés sont déployées sans grande distinction (Loescher 2001).

En Asie, à partir des années 1960-1970, différents coups d'État avec mise en place de régimes militaires en Birmanie (1962), en Indonésie (1965) et au Pakistan (1977) entraînent le déplacement de milliers de personnes. Tandis que la fin de la guerre du Vietnam (1955-1975) inaugure le début de la crise des boat people vietnamiens et cambodgiens provoquant une crise majeure des réfugiés en Asie du Sud-Est.

Enfin, l'Amérique latine connaît également plusieurs crises de réfugiés qui débutent dans les années 1970-80 à partir du coup d'État du général Pinochet (1973) au Chili, suivi des guerres civiles au Nicaragua, Salvador et Guatemala. La fin de la guerre froide entraîne de profondes modifications dans le fonctionnement et le mandat du HCR. Toute une série de crises de réfugiés qui ont lieu dans les années 1990 sont évaluées comme autant de menaces à la sécurité internationale et ont entraîné des opérations sous couvert du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies : en Irak, en Somalie, dans l'ex-Yougoslavie, et en Haïti. Ce sont également de grands mouvements de déplacés forcés qui ont eu lieu dans la région des Grands Lacs, au Liberia, en Sierra Leone, en Albanie, au Kosovo et en Timor oriental qui provoquent l'intervention du HCR. Bon nombre de ces conflits sont désormais inter-ethniques ou interétatiques, modifiant la nature des opérations du HCR. L'Organisation ne s'occupe plus seulement des réfugiés au sens strict, mais également des rapatriés, des personnes déplacées, des populations affectées par la guerre, les victimes des expulsions de masse et les déboutés de l'asile. L'assistance accordée aux réfugiés dans les camps n'est elle aussi plus satisfaisante, le HCR se lance dans des grandes campagnes de rapatriements et cherche également à intervenir en amont sur les causes des mouvements de réfugiés.

L'agence a également sa part de gestion de l'action humanitaire dans le cadre des grandes opérations de maintien de la paix des Nations Unies. À la fin du 20^{ème} siècle, le mandat du HCR s'est tellement étendu depuis ses origines que l'Organisation ressemble plus à une large agence humanitaire qu'à une organisation de protection des réfugiés. Les plus critiques lui reprochent d'avoir délaissé son mandat originel et d'être désormais à la merci des calculs politiques et stratégiques de la communauté internationale (Loescher 2001).



[Lien audio](#) 

Florence Kim (OIM)
Récit de l'histoire d'une
réfugiée vietnamienne
devenue bénévole.



Le bateau de réfugiés cambodgiens a coulé dans une mer agitée à seulement quelques mètres du rivage.

© UNHCR/K. Gaugler, 1978-1979

Bibliographie

- ADELMAN Howard, « From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security », *The International Migration Review*, Spring 2001, vol. 35, n°1, Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance, pp. 7-32.
- ALLEN Tim, « Les Nations Unies et le retour au pays des populations déplacées », *Revue internationale de la Croix Rouge*, n°808, 1994, pp. 374-389.
- APRILE Sylvie, « L'accueil des réfugiés en Europe au XIXe siècle. Des lois pour assister ou pour renvoyer », *Monde(s)*, vol.15, n°1, 2019, pp. 25-43.
- AUBIN Louise, « Chapitre 6 – La sécurité humaine et l'UNHCR » in Guillaume Devin éd., *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 149-171.
- BEIGBEDER Yves, *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Paris, PUF, 1999.
- BETTATI Mario, « Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) », *Pouvoirs*, vol. 144, n°1, 2013, pp. 91-111.
- BETTS Alexander, LOESCHER Gil, MILNER James, *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection*, New York, Routledge, [2008], 2012.
- BOYD Monica, « Gender, Refugee Status and Permanent Settlement » *Gender Issues*, vol.17, n°1, 1999, pp. 5-25
- ELIE Jérôme, « The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration », *Global Governance*, 2010, vol.16, n°3, pp. 345-360.
- FRESIA Marion, « Une élite transnationale: la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés » *Revue européenne des migrations internationales*, vol.25, n°3, 2009, pp. 167-189.
- GATRELL Peter, *The Making of the Modern Refugee*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- GROPPO Bruno, « Exilés et Réfugiés: l'évolution de la notion de réfugiés au XXe siècle », *Historia Actual On-line*, 2003, pp. 69-79.
- HADDAD Emma, *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- KALDOR Mary, « La sécurité humaine: un concept pertinent ? », *Politique étrangère*, n°4, 2006, pp. 901-914.
- KÉVONIAN Dzovinar, « Deux siècles de réfugiés: circulations, qualifications, internationalisation », *Pouvoirs*, vol. 144, n°1, 2013, pp. 17-32.
- LANTERO Caroline, *Le droit des réfugiés, entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, Bruylant, Bruxelles, Éd. Yvon Blais, 2010.
- LASSAILLY-JACOB Véronique (et al.), *Déplacés et réfugiés: la mobilité sous contrainte*, Paris, IRD Editions, 1999.
- LOESCHER Gil, « The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy », *The International Migration Review*, vol. 35, n°1, 2001, pp.33-56.
- VINEY-WOOD Rebecca, « La question des réfugiés » in Olga Hidalgo-Weber, Bernard Lescaze, *De la SdN à l'ONU: cent ans de multilatéralisme à Genève (1919-2019)*, Genève, Éditions Suzanne Hurter, 2020, tome 1, pp. 164-177
- VUILLEUMIER Christophe, « Migrations et réfugiés » in Olga Hidalgo-Weber, Bernard Lescaze, *De la SdN à l'ONU: cent ans de multilatéralisme à Genève (1919-2019)*, Genève, Éditions Suzanne Hurter, 2020, tome 2, pp. 142-155.
- ZIECK Marjoleine, *UNHCR'S Worldwide Presence in The Field: A Legal Analysis of UNHCR'S cooperation Agreements*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2006.
- ZIMMERMAN Andreas (sous la dir. de), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its Protocol: a Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Contributions

Pilotage du projet: Yvonne Schneider

Auteure: Olga Hidalgo-Weber

Coordination: Marie Juillard, Maria Isabelle Wieser

Relecture et consultation: Un comité pédagogique composé de Stéphane Garcia et Andrea Gennai

Graphisme: Alveo.design (concept), Kelly Abazi, Laureta Osdautaj, Yannick Twizerimana, Mathis Varela-Coleman (mise en page)

Illustration de la couverture: Clémence Mathenet de l'ESBDI – CFP Arts, 2022

Contributeurices et contributeurs: Nina Chambaud, Matthew McKay, Nikita Porokhovoi, Marie Wicht

Crédits photos: Archives média des organisations internationales suivantes: CICR, UNHCR, OIM

Dessins de presse

Patrick Chappatte est le dessinateur de presse du Temps, à Genève, de la NZZ am Sonntag, à Zürich et du magazine allemand Der Spiegel. Il contribue également au Canard enchaîné et au Boston Globe. Il est aussi un pionnier du reportage en bande dessinée, et l'organisateur de projets collaboratifs utilisant le dessin de presse tout autour du monde. En 2010, il a co-fondé avec Plantu et Marie Heuzé la Fondation

suisse «Cartooning for Peace», rebaptisée «**Freedom Cartoonists Foundation**» en 2020. Kofi Annan, Prix Nobel de la paix, était l'inspirateur et le président d'honneur de la fondation suisse. Celle-ci décerne tous les deux ans, avec la Ville de Genève, un Prix international saluant des caricaturistes pour leur talent et leur courage.

L'**Association Cartooning for Peace** a été créée en 2006 à l'initiative de Kofi Annan, Prix Nobel de la Paix et ancien secrétaire général des Nations unies, et du dessinateur de presse Plantu. Cartooning for Peace est un réseau international de dessinateurs engagés à promouvoir, par le langage universel du dessin de presse, la liberté d'expression, les droits de l'Homme et le respect mutuel entre des populations de différentes cultures ou croyances. Aujourd'hui présidée par le dessinateur français Kak, l'association de loi 1901 est reconnue d'intérêt général. Cartooning for Peace propose des ressources éditoriales et pédagogiques. Par exemple, l'exposition

«**Tous migrants!**» retrace le parcours complexe des migrants à travers des dessins de presse du monde entier. Des raisons du départ au processus d'intégration dans un nouveau pays, en passant par les obstacles rencontrés durant leur voyage, les dessinateurs de presse analysent en quelques traits cet enjeu majeur de nos sociétés. Au fil des panneaux thématiques, leurs coups de crayon cassent les préjugés, dénoncent le rejet de l'étranger et montrent l'apport et la richesse de la diversité.



Partenaires du projet



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

POST TENEBRAS LUX

ERNST GÖHNER
STIFTUNG

Avec le soutien de la



La Fondation Eduki

La Fondation est située à Genève, au cœur d'un des grands centres mondiaux de la coopération internationale, avec 42 organisations internationales dans le bassin lémanique, 179 États représentés, 750 organisations non gouvernementales (ONG) et plus de 4'000 conférences par an organisées en présentiel, en téléconférence ou en hybride et suivies par env. 366'000 délégué-e-s du monde entier (chiffres de 2023).

La Fondation Eduki entend lever le voile sur cet univers souvent méconnu, en permettant aux jeunes de découvrir le travail, le rôle et l'impact des institutions internationales sur toutes les personnes de notre planète. Elle vise ainsi à conforter la vocation internationale de la Suisse et à contribuer à tisser un lien durable entre les organisations internationales et les jeunes en Suisse.

Mission et activités

La Fondation Eduki a pour but de promouvoir l'éducation et la sensibilisation des jeunes au travail des organisations internationales et à la coopération internationale.

Ses activités consistent à :

- Organiser des visites et des activités de découverte
- Développer des dossiers thématiques et des outils pédagogiques
- Produire des supports de communication
- Coordonner un concours national permettant un engagement concret des jeunes
- Soutenir des activités développées par ou pour les jeunes en lien avec la coopération internationale

Public cible

- Les élèves des niveaux d'enseignement secondaire I et II (environ de 12 à 19 ans)
- Les enseignant-e-s du secondaire I et II (ou de niveau équivalent)
- Pour le concours national, les élèves et enseignant-e-s du niveau primaire, secondaire I et II

Plus d'informations sur eduki.ch.

Fondation Eduki

Route de Ferney 106
1202 Genève
022 919 42 09
info@eduki.ch



www.eduki.ch



[edukifondation](https://www.instagram.com/edukifondation)



[@fondationeduki](https://www.facebook.com/fondationeduki)



[@fondationeduki](https://twitter.com/fondationeduki)



[Fondation Eduki](https://www.youtube.com/FondationEduki)