



La protection d'une génération :

Les mandats de l'UNICEF et du HCR permettent-ils de répondre aux besoins des enfants syriens?

Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne

L'honorable Mobina S.B. Jaffer, présidente

L'honorable Salma Ataullahjan, vice-présidente

Juillet 2015

This document is available in English.

Disponible sur l'internet Parlementaire:

www.senate-senat.ca/ridr.asp

41e législature – 2e session

Photo en couverture : Une employée du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés donne une poupée à une réfugiée syrienne de quatre ans aux joues roses. La petite fille a dit qu'elle aimait les poupées et qu'elle jouait avec elles à la maison, en Syrie. UNHCR/A.Akad/2013

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	i
MEMBRES DU COMITÉ.....	1
ORDRE DE RENVOI.....	3
SOMMAIRE.....	5
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 2 : RESTER OU PARTIR, À QUOI S’ATTENDRE?.....	9
A. La Syrie: même pays, nouvelle réalité.....	9
1. Les enfants en Syrie : sans recours, ils travaillent et se battent	10
2. La scolarisation et les soins médicaux	11
B. À la recherche d’un refuge : une lutte de plus	12
1. Les communautés d’accueil et leur adaptation à la présence des réfugiés	13
2. Les familles de réfugiés et l’inversion des rôles	14
3. Une génération perdue : la scolarisation des enfants syriens.....	14
CHAPITRE 3 : MANDATS ET PRATIQUES	17
A. Le mandat du HCR	17
1. Les témoignages.....	17
2. Le mandat.....	18
B. L’UNICEF	21
CHAPITRE 4 : L’AIDE HUMANITAIRE – FAIRE APPEL AUX PARENTS POUR AIDER LES ENFANTS.....	23
A. Le HCR et l’UNICEF: répartition des responsabilités	23
1. Les réfugiés, les PDI et les responsabilités du HCR.....	23
2. L’enregistrement	24
3. L’aide aux enfants et aux familles : l’UNICEF et le conflit	25
B. La différence entre les hommes et les femmes	25
C. Non à une génération perdue	26
D. Plus qu’un donateur : le rôle du Canada dans les mesures de secours	27
1. Le rôle de donateur	28
2. Le rôle de partenaire	28

CHAPITRE 5 : TENDANCES ET DÉFIS DANS LE SECTEUR HUMANITAIRE	31
A. L'accès insuffisant à l'aide humanitaire	31
B. Vivre hors des camps de réfugiés	32
C. Répondre aux besoins des communautés d'accueil	34
D. Veiller à une transition en douceur entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.....	35
E. Instruire la prochaine génération	36
F. Coopération et coordination.....	37
1. Les atouts des divers types d'organisme.....	40
G. Des mécanismes de financement efficaces et durables.....	41
H. Des solutions politiques	42
CHAPITRE 6 : RECOMMANDATIONS	45
A. L'accès	45
B. Les besoins des jeunes	46
C. La promotion de l'innovation	47
D. Aide fournie en fonction des besoins.....	48
E. L'amélioration des mécanismes de financement	49
ANNEXE A : SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	51
INTRODUCTION	51
MANDATS ET PRATIQUES	51
A. Mandat du HCR	51
B. Mandat de l'UNICEF.....	52
C. HCR et UNICEF : responsabilités au sein de l'approche sectorielle et de l'approche par secteur	53
1. Les responsabilités du HCR.....	53
2. Les responsabilités de l'UNICEF	54
LES ENFANTS SYRIENS DÉPLACÉS ET LA RÉPONSE DU HCR ET DE L'UNICEF	54
A. Répercussions du conflit sur les enfants	54
1. Les mineurs non accompagnés	54

2.	L'accès aux soins de santé	55
3.	Le travail des enfants	55
4.	Le recrutement par des groupes armés.....	55
5.	Les risques qui touchent les filles et la nécessité d'avoir recours à des mesures sexospécifiques	56
6.	L'éducation	56
B.	Initiative « Non à une génération perdue ».....	57
C.	Rôle du Canada dans les mesures de secours	57
1.	Le donateur	57
2.	Le partenaire	58
TENDANCES ET DÉFIS DANS LE SECTEUR HUMANITAIRE.....		58
A.	Accès insuffisant à l'aide humanitaire.....	58
B.	Vivre hors des camps de réfugiés	58
C.	Répondre aux besoins des communautés d'accueil.....	58
D.	Veiller à une transition en douceur entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.....	59
E.	Instruire la prochaine génération	59
F.	Coopération et coordination.....	60
G.	Mécanismes de financement efficaces et durables	60
H.	Solutions politiques.....	61
RECOMMANDATIONS		61
ANNEXE B : SOURCES DES MANDATS RESPECTIFS DU HCR ET DE L'UNICEF.....		63
ANNEXE C : TÉMOINS.....		65

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Mobina S. B. Jaffer, présidente

L'honorable Salma Ataullahjan, vice-présidente

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk

Nicole Eaton

Art Eggleton, C.P.

Elizabeth Hubley

Nancy Ruth

Thanh Hai Ngo

Scott Tannas

Membres d'office du comité :

L'honorable Claude Carignan, C.P., (ou Yonah Martin) et James Cowan (ou Joan Fraser).

Autres sénateurs qui ont, à l'occasion, participé à l'étude :

Les honorables Cowan, Frum, Munson, Seidman and Unger.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Julia Nicol et Jean-Philippe Duguay, analystes

Direction des comités du Sénat :

Adam Thompson, greffier du comité, Mark Palmer, greffier à la procédure par intérim

Lori Meldrum, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Ceri Au, agente de communications

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Journaux du Sénat du mardi 6 mai 2014 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénatrice Ringuette,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes du HCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2014.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 11 décembre 2014 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Downe,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mardi 6 mai 2014, le dépôt du rapport final du Comité sénatorial permanent des droits de la personne relativement à son examen de la façon dont les mandats et les méthodes du HCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie, soit reporté du 31 décembre 2014 au 30 juin 2015.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 19 juin 2015 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénatrice Cordy,

Que, nonobstant les ordres du Sénat adoptés le mardi 6 mai 2014, et le jeudi 11 décembre 2014, le dépôt du rapport final du Comité sénatorial permanent des droits de la personne relativement à son examen de la façon dont les mandats et les méthodes de l'UNHCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie, soit reporté du 30 juin 2015 au 31 décembre 2015;

Qu'en conformité avec l'article 12-18(2)b(i) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à se réunir du lundi 22 juin 2015 au vendredi 4 septembre 2015, inclusivement même si le Sénat est ajourné à ce moment pour une période de plus d'une semaine;

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé durant la période entre le 22 juin 2015 et le 4 septembre 2015 et nonobstant les pratiques habituelles, à déposer auprès du greffier du Sénat un rapport si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

SOMMAIRE

Depuis le début du conflit syrien, en 2011, près de 4 millions de Syriens ont été contraints à chercher refuge dans d'autres États, 7,6 millions ont dû abandonner leur foyer et se déplacer à l'intérieur des frontières de leur pays. Presque la moitié des réfugiés syriens et des personnes déplacées à l'interne (PDI) sont des enfants.

Pour aider les familles déplacées à s'adapter à leur nouvel environnement, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) travaillent sans relâche, de concert avec leurs partenaires, pour apporter de l'aide en Syrie et dans la région. Comme les deux organismes interviennent également dans beaucoup d'autres régions du monde pour y venir en aide aux personnes déplacées, la question se pose : disposent-ils, sur le plan institutionnel, des moyens de répondre aux besoins des plus vulnérables parmi les personnes déplacées, à savoir les enfants?

Le 6 mai 2014, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le comité) a reçu l'ordre de renvoi suivant :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes du HCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie.

Du 26 mai 2014 au 7 mai 2015, le comité a entendu une vingtaine de témoins, dont des représentants du gouvernement du Canada, d'organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales (ONG) et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICROR), ainsi que des universitaires. Le rapport qui suit résume les observations et les recommandations que le comité a formulées à l'intention du gouvernement du Canada en s'appuyant sur ces témoignages. Outre l'introduction, il comporte cinq autres chapitres. Le chapitre 2 examine les difficultés que vivent les parents déplacés par le conflit syrien et leurs répercussions sur les enfants. Les enfants réfugiés et les enfants déplacés à l'interne semblent connaître des expériences similaires, mais le chapitre souligne les différences entre leurs expériences. Il met l'accent sur la façon dont les enfants sont touchés par les nouvelles réalités qui découlent des choix que leurs parents sont forcés de faire, mais étudie également les facteurs qui influent sur ces décisions.

Le chapitre 3 explore les mandats du HCR et de l'UNICEF pour répondre aux besoins des enfants déplacés et de leurs familles au moyen de deux grandes questions : leurs mandats ont-ils évolué? Ont-ils les ressources nécessaires pour répondre aux nombreux besoins des enfants déplacés par un conflit? Quoique les témoignages aient été clairs quant à l'évolution du mandat de l'UNICEF, les témoins étaient divisés quant à celui du HCR, mais il suffit de signaler qu'il y a eu une évolution remarquable des activités du HCR au fil des ans. La plupart des témoins ont convenu que les deux organisations ont la capacité d'aider les enfants déplacés au moyen de leurs structures actuelles et qu'il n'est pas nécessaire pour le moment de modifier leurs mandats.

Au chapitre 4, il est question des rôles différents, mais complémentaires, du HCR et de l'UNICEF pour aider les enfants déplacés. Étant donné que la réponse à une crise humanitaire est adaptée à la situation, le chapitre fait état des différences entre l'approche par secteur utilisée dans les crises touchant les réfugiés et l'approche sectorielle employée dans les situations de personnes déplacées à

l'interne. Les deux approches sont employées pour établir les rôles des organisations et leurs responsabilités dans le contexte de l'aide humanitaire. Le chapitre fait également le survol des initiatives et des programmes auxquels le HCR et l'UNICEF participent, notamment de l'initiative « Non à une génération perdue ». Il se termine par un résumé des contributions du Canada, financières et sous d'autres formes, au HCR et à l'UNICEF en réaction à la crise des réfugiés syriens.

Le chapitre 5 décrit les tendances et les difficultés du secteur de l'aide humanitaire qu'ont signalées les témoins. On y aborde, notamment, l'accès insuffisant à l'aide humanitaire, l'urbanisation des réfugiés, la reconnaissance croissante de l'importance de répondre aux besoins des communautés d'accueil, la transition de l'aide humanitaire vers l'aide au développement, la nécessité d'offrir plus de possibilités éducatives aux enfants et aux jeunes, le besoin de coopération et de coordination dans le secteur humanitaire, l'importance des mécanismes de financement efficaces et durables, et la nécessité de trouver des solutions politiques aux conflits.

Le dernier chapitre renferme des recommandations précises pour le gouvernement du Canada afin de mieux soutenir le travail important accompli par le HCR et l'UNICEF pour répondre aux besoins des enfants déplacés par des conflits. Les recommandations portent sur la promotion de l'accès à l'aide humanitaire, les besoins des jeunes, la promotion de l'innovation dans les programmes d'aide humanitaire, la nécessité de s'assurer que la catégorisation des personnes ne mine pas l'accès à l'aide offerte selon les besoins, et le financement.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Le conflit qui se déroule en Syrie a contraint un nombre sans précédent de personnes à quitter leur foyer et à chercher refuge dans des communautés et pays voisins. Elles ont non seulement perdu leurs foyers et leurs biens, mais aussi leurs moyens de subsistance, leur sentiment d'autonomie et la possibilité de penser que demain sera semblable à aujourd'hui, comme on le peut dans une société pacifique. Comme beaucoup de personnes déplacées ne sont plus en mesure de fournir à leur famille les produits de première nécessité que sont l'eau, la nourriture et le logement, les enfants sont exposés à des pratiques comme le recrutement dans des groupes armés et le mariage précoce. Engagés dans des rôles compromettants, ces enfants perdent leur enfance et leurs rêves.

Pour aider les familles déplacées à s'adapter à leur nouvel environnement, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) travaillent sans relâche, de concert avec leurs partenaires, pour apporter de l'aide en Syrie et dans la région. Comme les deux organismes interviennent également dans beaucoup d'autres régions du monde pour y venir en aide aux personnes déplacées, la question se pose : disposent-ils, sur le plan institutionnel, des moyens de répondre aux besoins des plus vulnérables parmi les personnes déplacées, à savoir les enfants?

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le comité) a obtenu du Sénat l'autorisation de se pencher sur cette question et d'examiner l'évolution des mandats du HCR et de l'UNICEF pour évaluer leur aptitude à répondre aux besoins des enfants déplacés par des conflits. Le 6 mai 2014, le Sénat a adopté la motion de renvoi suivante :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes du HCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie¹.

Au cours de l'année écoulée, le comité a entendu une vingtaine de témoins, dont des représentants du gouvernement du Canada, d'organismes des Nations Unies², d'organisations non gouvernementales (ONG) et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICROR), ainsi que des universitaires.

Peu de témoins estimaient nécessaire de modifier le mandat de ces organismes, et, pour la plupart d'entre eux, leur évolution est une adaptation naturelle à la transformation constante des conflits modernes. Les témoignages ont surtout porté sur le HCR, de sorte que le rapport du comité suit cette tendance dans une certaine mesure. Le rapport est divisé en cinq chapitres et commence par une description de la situation des enfants déplacés par des conflits, notamment en Syrie. Il sera ensuite question du mandat du HCR et de l'UNICEF en général et des mesures d'aide humanitaire prises en réponse au conflit syrien et aux déplacements de population qui s'en sont suivis. Le chapitre suivant est un résumé des tendances et enjeux actuels pour le secteur de l'aide humanitaire selon les témoins,

¹ Sénat, *Journaux du Sénat*, 2^e session, 41^e législature, numéro 56, 6 mai 2014.

² Pour diverses raisons, le HCR et l'UNICEF ont été les seuls organismes de l'ONU à pouvoir témoigner, quoique le Programme alimentaire mondial (PAM) ait fourni un mémoire écrit.

par exemple l'urbanisation des réfugiés, la nécessité d'aider les communautés d'accueil et les problèmes liés aux structures de financement actuelles. Dans la dernière partie, quelques recommandations précises sont proposées au gouvernement du Canada pour qu'il soit en mesure d'appuyer le travail important du HCR et de l'UNICEF auprès des enfants déplacés par des conflits.

CHAPITRE 2 : RESTER OU PARTIR, À QUOI S'ATTENDRE?

En trois ans, près de 4 millions de Syriens ont été contraints à chercher refuge dans d'autres États, 7,6 millions ont dû abandonner leur foyer et se déplacer à l'intérieur des frontières de leur pays, et « 4,8 millions vivent dans des zones dites “presque impossibles à rejoindre”³ ». Plus le conflit se prolonge, plus ceux qui cherchent refuge sont contraints de partir. Déjà entre janvier et le début de mai 2015, 61 500 personnes ont traversé la Méditerranée en bateau : 33 % d'entre elles étaient des Syriens. Des milliers de mineurs non accompagnés sont arrivés en Europe en 2014, tandis que des centaines d'autres enfants se sont noyés durant la traversée⁴.

Beaucoup des témoins qui se sont adressés au comité ont souligné l'extraordinaire résilience dont les Syriens ont fait preuve depuis le début du conflit qui ravage leur pays. À cause de la guerre civile, beaucoup ont tout perdu. Parce que les Syriens disposent de peu de ressources, la communauté internationale se doit d'agir pour leur apporter de l'aide. Mais le type d'aide auquel ils peuvent avoir accès dépend d'un certain nombre de facteurs : Ont-ils cherché refuge dans un autre pays? Dans l'affirmative, sont-ils inscrits comme réfugiés? Les dates de naissance de leurs enfants ont-elles été enregistrées? Vivent-ils parmi la population locale ou dans un camp de réfugiés? Sont-ils restés en Syrie? Dans ce cas, se trouvent-ils dans une zone contrôlée par le gouvernement ou par l'opposition? Sont-ils restés dans leur communauté ou se sont-ils installés dans un camp de personnes déplacées internes (dans leur propre pays⁵) (PDI)?

La fuite dans un autre pays permet de réduire la menace immédiate qui pèse sur la sécurité de l'intéressé, mais ce n'est pas une solution viable pour tous les Syriens, et ce n'est pas toujours la meilleure. Certains ont parfois de solides liens familiaux dans un pays voisin ou vivent à proximité d'une frontière, mais d'autres se heurtent à des obstacles, par exemple des problèmes de mobilité, qui rendent la fuite impensable⁶. Un certain nombre des témoins qui ont comparu devant le comité ont collaboré étroitement avec des Syriens qui vivent en Syrie et à l'étranger. Dans les sections qui suivent, leurs témoignages serviront à illustrer l'impact des décisions que les familles doivent prendre pour leurs enfants en raison de la guerre.

A. La Syrie: même pays, nouvelle réalité

Bien que la plupart des témoignages aient porté sur la situation des réfugiés syriens installés dans les pays voisins, le comité a pu se faire une idée générale de la situation en Syrie. Il va sans dire que le conflit en a dramatiquement modifié le paysage. C'était autrefois un pays à revenu moyen doté d'une infrastructure sociale relativement stable. La Syrie est aujourd'hui aux prises avec une guerre civile où le gouvernement lutte pour conserver ou récupérer des territoires tombés aux mains de divers groupes d'opposition armés, tandis que les civils Syriens sont pris entre deux feux⁷. Beaucoup

³ UNICEF, *UNICEF Response to Information Request from Senate of Canada Standing Committee on Human Rights*, 7 mai 2015 [Réponse de l'UNICEF] (mémoire écrit) [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁴ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 7 mai 2015 (Furio De Angelis, représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés).

⁵ Les PDI sont les personnes qui ont dû quitter leur foyer, mais n'ont pas franchi les frontières de leur pays.

⁶ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 7 mai 2015 (Mark Gwozdecky, directeur général, Moyen-Orient et Maghreb, Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada).

⁷ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 9 juin 2014 (Andrew J. Tabler, agrégé supérieur de recherche, Washington Institute for Near East Policy, à titre personnel).

d'entre eux sont visés en raison de leur appartenance ethnique ou religieuse⁸. Depuis le début du conflit, 210 000 Syriens ont été tués, au moins 840 000 ont été blessés⁹, et, « selon les sources, jusqu'à la moitié de la population syrienne aurait été déplacée¹⁰ ».

Les enfants ont durement ressenti les effets de la guerre. Ils représentent près de la moitié des 7,6 millions de PDI en Syrie. Dix mille enfants sont morts¹¹. Les enfants syriens ont subi de graves traumatismes physiques et psychologiques. Le représentant du HCR au Canada en témoigne :

[Les] enfants réfugiés [...] ont été témoins d'horreurs innommables qu'ils auront du mal à oublier — des bombes et des missiles ont détruit leur maison, leur collectivité et leur école, et des amis et des membres de leur famille ont été tués, parfois sous leurs yeux. Ces enfants éprouvent des troubles du sommeil, ils sont victimes d'horribles reviviscences hallucinatoires et ils éprouvent des problèmes d'énurésie nocturne et même des troubles de la parole¹².

1. Les enfants en Syrie : sans recours, ils travaillent et se battent

Des témoins ont expliqué au comité que les trois principales préoccupations du HCR au sujet des enfants déplacés en Syrie sont les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, les enfants recrutés pour combattre et les enfants qui travaillent. Certains des enfants les plus vulnérables sont ceux qui ne sont pas accompagnés ou ont été séparés de leur famille. Des milliers d'enfants se trouvent dans cette situation : plus de 8 000 se sont présentés aux frontières de la Syrie sans leurs parents en 2014¹³.

Tous les enfants, surtout ceux qui ne sont pas accompagnés ou ont été séparés de leur famille, risquent d'être recrutés par des groupes armés en Syrie et dans la région. Leslie E. Norton, directrice générale de la Direction de l'assistance humanitaire internationale au ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada (MAECD) a informé le comité que les petits Syriens risquent plus que d'autres d'être « [...] recrutés par divers groupes armés des deux côtés du conflit. [...] Des enfants de moins de 18 ans ont été utilisés autant au combat que dans des fonctions de soutien, comme pour charger des munitions, livrer de la nourriture et évacuer les blessés¹⁴. » L'UNICEF a fait savoir au comité que, en 2014, le recrutement de jeunes garçons par les groupes extrémistes avait considérablement augmenté :

Selon les rapports, le groupe État islamique en Iraq et au Levant (EIIL) a installé des camps d'entraînement d'enfants. Ces derniers servent à commettre des attentats-suicides

⁸ *Témoignages*, 7 mai 2015 (Gwozdecky).

⁹ Réponse de l'UNICEF [EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁰ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Tabler).

¹¹ Réponse de l'UNICEF [EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹² Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 2 juin 2014 (Furio De Angelis, représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés).

¹³ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 26 mai 2014 (Leslie E. Norton, directrice générale, Direction de l'assistance humanitaire internationale, Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada).

¹⁴ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

ou font office de boucliers; ils sont contraints à tuer, ils sont enlevés et emprisonnés, torturés et/ou contraints à travailler pour les groupes armés¹⁵.

Certains adolescents, des garçons, sont également tentés de rejoindre volontairement des groupes armés. L'un d'eux, en Syrie, a déclaré ceci à un membre de l'ONG Mercy Corps : « Quand je serai grand, je serai le chef d'un groupe armé. Je veux apprendre à manier les armes pour protéger ma mère et mes frères et sœurs¹⁶. »

Pour protéger les jeunes garçons syriens du recrutement, des familles limitent leur liberté de mouvement. Il s'ensuit que ce sont des adolescentes qui remplissent les tâches habituellement attribuées aux jeunes garçons, et « elles sont ainsi plus à risque et plus exposées¹⁷ ». Dans toute la région, les filles sont beaucoup plus exposées au risque d'être exploitées sexuellement, de subir des violences sexuelles et d'être mariées précocement. Elles risquent également plus d'être isolées physiquement et socialement¹⁸. Les mariages d'enfants se multiplient également : la proportion, d'une fille sur cinq avant le conflit, est passée à trois filles sur cinq de moins de dix-huit ans¹⁹.

Les enfants qui travaillent sont un autre problème important en Syrie. Furio De Angelis, représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, a expliqué au comité que ce problème est directement lié à la survie des familles, car les enfants travaillent pour aider à payer le loyer et la nourriture. Le comité a appris, par exemple, que « 10 p. 100 des enfants qui vivent dans des abris collectifs à Damas travaillent en menuiserie ou à l'usine ou livrent de la nourriture²⁰ ».

2. La scolarisation et les soins médicaux

Les enfants ont également du mal à se scolariser et à obtenir des services médicaux. Le système éducatif est démantelé par le conflit. Selon l'UNICEF, « la fréquentation scolaire a diminué de plus de 50 % », car 2 millions de jeunes Syriens sont dans l'impossibilité de recevoir une instruction. Vingt-cinq pour cent des écoles ont été endommagées ou détruites ou servent de refuges²¹. Non seulement elles sont l'une des victimes indirectes de la guerre, mais les écoles et les enseignants sont délibérément visés²².

Le système de santé a également été gravement touché : « Quelque 5,7 millions d'enfants n'ont pas accès aux services de santé dont ils ont besoin parce que 43 % seulement des hôpitaux syriens sont entièrement opérationnels²³. » La Syrie ne peut plus fournir le même niveau de soins qu'elle le pouvait auparavant. Furio De Angelis et Yasmine Ali Haque, directrice adjointe du Bureau des

¹⁵ Réponse de l'UNICEF [EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁶ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 30 octobre 2014 (Matt Streng, conseiller principal, Développement des jeunes, Mercy Corps).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 7 mai 2015 (Yasmin Ali Haque, directrice adjointe, Bureau des programmes d'urgence, siège social de l'UNICEF).

²⁰ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

²¹ Réponse de l'UNICEF [EN ANGLAIS SEULEMENT].

²² Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 2 juin 2014 (Yasmin Ali Haque, directrice adjointe, Bureau des programmes d'urgence, siège social de l'UNICEF).

²³ Réponse de l'UNICEF [EN ANGLAIS SEULEMENT].

programmes d'urgence de l'UNICEF, ont tous deux expliqué que les médecins étaient délibérément visés. Un autre témoin a décrit la situation :

L'effondrement du système de santé montre clairement que le besoin d'accès accru est urgent. À l'heure actuelle, ce ne sont pas que les balles, mais également le manque de soins médicaux de base qui causent la mort des enfants. Avant ce conflit, la Syrie était un pays au revenu moyen doté d'un système de soins de santé fonctionnel offrant une norme de soins uniforme, y compris des taux de vaccination élevés chez les enfants et une couverture universelle permettant à tous d'avoir accès à des accouchements en établissement assistés par des professionnels qualifiés. Mais le portrait de la santé des mères, des nouveau-nés et des enfants en Syrie a maintenant changé du tout au tout²⁴.

Des témoins ont informé le comité que les organismes d'aide humanitaire ont du mal à accéder à certaines régions de la Syrie, notamment celles qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement (voir le chapitre 5 pour plus de renseignements à ce sujet). Comme la majorité de la population qui a le plus besoin d'aide se trouve dans les zones contrôlées par l'opposition, la livraison de nourriture, d'abris, d'eau et de services de santé et d'éducation est extrêmement limitée²⁵. De nombreux Syriens ont été contraints de quitter le pays afin de pouvoir satisfaire leurs besoins essentiels.

B. À la recherche d'un refuge : une lutte de plus

À mesure que le conflit se prolonge et que la situation se détériore en Syrie, beaucoup de familles sont contraintes de trouver refuge dans un autre pays. Les camps de réfugiés sont une solution viable pour beaucoup, mais il ne s'agit pas d'une solution viable ou possible pour d'autres. Dans certains pays comme le Liban par exemple, il n'y en a pas. Par ailleurs, lorsqu'ils ont souffert des traumatismes de la guerre, beaucoup de réfugiés cherchent à retrouver un sentiment de sécurité. Ils veulent du travail et subvenir aux besoins de leur famille comme ils le faisaient chez eux. Il faut donc savoir qu'« au moins 75 p. 100 des réfugiés ne sont pas hébergés dans des camps, mais dans des villes et des villages un peu partout dans la région, où ils vivent aux côtés des Égyptiens, des Irakiens, des Jordaniens, des Libanais et des Turcs²⁶ ».

La crise des réfugiés syriens est considérée comme la pire depuis la Deuxième Guerre mondiale²⁷. Selon l'UNICEF, près de « 4 millions de réfugiés syriens (dont plus de 2 millions d'enfants) vivraient au Liban, en Jordanie, en Irak, en Turquie et en Égypte²⁸ ». Un témoin a décrit la situation au Liban comme l'équivalent de ceux qui se passerait « si toute la population du Canada déménageait aux États-Unis en 36 mois²⁹ ».

²⁴ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 9 juin 2014 (Cristy McLennan, conseillère principale, Interventions humanitaires et d'urgence, Aide à l'enfance Canada).

²⁵ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (Stephen Cornish, directeur exécutif, Médecins sans frontières Canada).

²⁶ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 30 octobre 2014 (Jeff Crisp, directeur principal, Politiques et défense des intérêts, Refugees International).

²⁷ *Témoignages*, 5 février 2015 (Cornish).

²⁸ Réponse de l'UNICEF [EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁹ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

Échappant à la guerre et au danger immédiat, les réfugiés, maintenant, « font face au quotidien à des problèmes tels que le manque de soutien familial et communautaire, le fait de ne pas parler la langue ou encore le manque d'accès à des services de base ou à un lieu où vivre en sécurité³⁰ ». Des témoins ont expliqué que la vie des réfugiés est une lutte constante. Selon Cristy McLennan, conseillère principale, Interventions humanitaires et d'urgence, Aide à l'enfance Canada, par exemple, « en passant de la Syrie au pays voisin, la situation de ces réfugiés, à plusieurs égards, passe d'aiguë à chronique³¹ ». Un autre témoin a parlé de leur vie « tragique et misérable³² ».

Les familles qui cherchent refuge dans un autre pays doivent choisir entre un camp et la vie au sein de la population locale. Certaines peuvent trouver du réconfort à compter sur les services offerts dans les camps, mais un témoin a expliqué que cette situation était « une espèce de catch-22; c'est une impasse. [...] il n'y a pas beaucoup d'opportunités³³. » Par ailleurs, le HCR a informé le comité que les camps de réfugiés « peuvent augmenter les risques graves de protection, y compris la violence sexuelle et de genre, les préoccupations liées à la protection des enfants, et le trafic de personnes³⁴ ». Certaines familles « distribuent les risques » (une partie de la famille vit au camp et d'autres membres vivent dans la population d'accueil), mais elles semblent être l'exception³⁵.

1. Les communautés d'accueil et leur adaptation à la présence des réfugiés

Après quatre années de crise, la plupart des familles réfugiées n'ont plus d'économies et elles dépendent de l'argent qu'elles peuvent gagner ou de ce que les communautés d'accueil et les organismes d'aide humanitaire peuvent leur fournir. Les pays voisins sont cependant submergés par ce soudain afflux de population. Selon Jeff Crisp, directeur principal, Politiques et défense des intérêts, Refugees International, comme la majorité des réfugiés syriens vivent en dehors des camps, on constate une baisse des salaires dans les pays voisins parce que ces réfugiés (adultes et enfants) sont disposés à travailler à des taux inférieurs au marché³⁶.

Un certain nombre de témoins se sont dits inquiets du risque que la tension monte entre la population locale et les réfugiés à cause de cela³⁷. Des organismes comme Mercy Corps tentent « d'éviter les tensions et les conflits, sachant que les tensions augmentent et que les contraintes sur les services essentiels et les services publics ne cesseront d'augmenter³⁸ ». Certains pays ont adopté des politiques pour contrer ces effets. En Jordanie, par exemple, le gouvernement exige de destiner « 25

³⁰ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

³¹ Ibid.

³² Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 23 avril 2015 (Zaid Al-Rawni, directeur général, Islamic Relief Canada).

³³ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (François Audet, professeur, Département de management et technologie, Université du Québec à Montréal, à titre personnel).

³⁴ *Témoignages*, 7 mai 2015 (Norton).

³⁵ *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner).

³⁶ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

³⁷ Ibid.; *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

³⁸ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Streng).

p. 100 de [l']aide aux Jordaniens les plus démunis pour veiller à ce que ces gens ne souffrent pas à cause de cette arrivée massive de Syriens³⁹ ».

2. Les familles de réfugiés et l'inversion des rôles

Les réfugiés travaillent pour de faibles salaires, à titre légal ou illégal, et se débattent pour payer leur logement et les produits de première nécessité. Pour compenser, les familles recourent à des stratégies négatives. Les filles sont parfois mariées très jeunes pour alléger le fardeau financier et les mettre à l'abri, tandis que les garçons sont souvent envoyés travailler pour très peu et dans des conditions de travail exigeantes et dangereuses⁴⁰.

Le HCR a informé le comité que « le travail des enfants est un problème qui est directement lié à celui de la survie des familles de réfugié⁴¹ ». Furio De Angelis a expliqué que, « [s]elon une évaluation récente, près de la moitié des ménages au sein desquels au moins une personne travaille dépend partiellement ou entièrement du revenu généré par un enfant⁴² ». L'UNICEF a estimé que, en 2014, un enfant réfugié sur dix en provenance de la Syrie dans un pays voisin travaillait⁴³. Au Liban, par exemple, une étude effectuée par l'Organisation internationale du travail, l'UNICEF, Aide à l'enfance et le ministère libanais du Travail et publiée en février 2015 a révélé que, d'après les estimations, « 1 510 enfants vivent et travaillent dans la rue. Dans leur majorité, ils y pratiquent la mendicité et la vente à la sauvette. Parmi eux, 66 % sont des garçons, 50 % ont entre 10 et 14 ans et 73 % sont Syriens⁴⁴. » Selon une évaluation effectuée par l'ONG CARE en 2014, « 9 p. 100 des filles des familles interviewées, âgées de 14 à 17 ans, étaient mariées, et 7 p. 100 des filles du même âge étaient enceintes au moment du rapport⁴⁵ ».

Il semble que les enfants, ceux-là mêmes que les parents essaient de protéger quand ils cherchent refuge dans un autre pays, continuent de souffrir le plus. Cette situation a des conséquences catastrophiques. Les enfants sont contraints d'assumer des rôles d'adultes au lieu d'être à l'école en train d'acquérir les compétences qui leur permettraient un jour de reconstruire la Syrie ou de contribuer à leurs nouvelles communautés.

3. Une génération perdue : la scolarisation des enfants syriens

Le nombre d'enfants et de jeunes ne fréquentant pas l'école en raison du conflit syrien est alarmant. Selon les estimations du HCR, 600 000 enfants réfugiés ne vont pas à l'école⁴⁶. Furio De Angelis a expliqué au comité que, en 2014, « 80 p. 100 des enfants syriens réfugiés au Liban et 56 p. 100 de ceux qui sont réfugiés en Jordanie ne fréquentent pas l'école⁴⁷ ». Les statistiques relatives aux

³⁹ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

⁴⁰ *Ibid*; Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 9 juin 2014 (Jessie Thomson, directrice, Aide humanitaire, CARE Canada).

⁴¹ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

⁴² *Ibid*.

⁴³ *Ibid*.

⁴⁴ HCR, *Le point sur la crise syrienne*, 7 mai 2015, Ottawa [mise à jour de l'information du HCR] (mémoire écrit).

⁴⁵ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

⁴⁶ *Témoignages*, 5 février 2015 (Cornish).

⁴⁷ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

adolescents sont pires encore. D'après Matt Streng, conseiller principal pour Développement des jeunes chez Mercy Corps, « [u]n quart des réfugiés syriens de moins de 18 ans sont adolescents. Parmi eux, depuis mai dernier [2014], seulement 1 sur 30 — ou 3 p. 100 — a reçu du soutien pour les aider à développer leurs compétences psychosociales, professionnelles ou scolaires⁴⁸. » Comme dans le cas du marché du travail, le soudain afflux d'enfants a débordé le système et « constituent bien sûr un fardeau en matière d'infrastructures, de programmes, d'enseignants, de qualité de l'enseignement et de gestion⁴⁹ ».

La nouvelle situation est difficile pour les communautés d'accueil, mais elle l'est particulièrement pour les enfants réfugiés. Beaucoup ne sont pas allés à l'école depuis parfois trois ans⁵⁰. Lorsqu'ils réintègrent le système d'éducation, la différence d'âge avec les autres élèves décourage certains d'entre eux de continuer. Comme l'a fait remarquer un témoin, « [i]l arrive donc que des enfants de 10 ans se retrouvent dans la classe d'enfants de huit ans, et ils abandonnent inévitablement. Cela ne fonctionne pas⁵¹. »

Le comité a appris que les enfants et les adolescents perdent espoir dans le système éducatif. Dans un camp de réfugiés, des jeunes et des enfants ont posé les questions suivantes à Emma Bonar, directrice du Programme pour la jeunesse au Conseil norvégien pour les réfugiés en Jordanie :

À quoi ça sert de suivre l'école élémentaire s'il n'y a pas ensuite d'école secondaire pour nous accueillir? À quoi sert de suivre des études si je ne peux pas aller à l'université pour faire les études de médecine dont j'ai toujours rêvé? Autant travailler et appuyer ma famille⁵².

Un autre témoin a expliqué au comité que « [l]es adolescents sont régulièrement humiliés à l'école, au travail ou dans leur communauté. Ils sont donc nombreux à perdre espoir et à voir dans les groupes armés un moyen de se protéger et de protéger les leurs, de gagner de l'argent et de se faire respecter⁵³. »

Des raisons financières, une opinion négative du système éducatif et des problèmes de sécurité tiennent également les enfants éloignés de l'école. CARE a fait une étude en Jordanie et constaté que les familles « n'envoyaient pas leurs enfants à l'école car elles ne pouvaient pas assumer les coûts qui y sont associés, tels que les frais de transport et d'achat de matériel scolaire; elles s'inquiétaient en outre de la piètre qualité de l'éducation [...], du surpeuplement des écoles et du harcèlement, particulièrement dans le cas des jeunes filles⁵⁴ ».

⁴⁸ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Streng).

⁴⁹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 26 mai 2014 (Dave Metcalfe, directeur général, Développement Europe et Moyen-Orient, Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada).

⁵⁰ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

⁵¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (Emma Bonar, directrice, Programme pour la jeunesse, Conseil norvégien pour les réfugiés).

⁵² Ibid.

⁵³ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Streng).

⁵⁴ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

Andrew J. Tabler, agrégé supérieur de recherche, Washington Institute for Near East Policy, explique :

Certains déplorent le fait que ces enfants représentent une génération perdue de Syriens au chapitre du développement humain, ce qui aura de graves répercussions sur la sécurité régionale et mondiale des décennies durant. Peu importe ce que leur réserve l'avenir, la réponse de la communauté internationale face à la guerre en Syrie est maintenant plus vitale que jamais⁵⁵.

Compte tenu des conséquences possibles à long terme de la non-scolarisation de tant d'enfants et d'adolescents en Syrie et dans les pays voisins, les organismes d'aide humanitaire comme le HCR et l'UNICEF collaborent étroitement avec les communautés d'accueil pour répondre aux besoins de ces enfants. Le chapitre 4 propose un aperçu de ces initiatives, mais, auparavant, il convient d'analyser de plus près les mandats respectifs du HCR et de l'UNICEF pour comprendre leur rôle auprès des enfants déplacés par des conflits.

⁵⁵ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Tabler).

CHAPITRE 3 : MANDATS ET PRATIQUES

L'aide aux enfants déplacés par des conflits est l'un des volets importants du travail de l'UNHCR et de l'UNICEF. En fait, c'est l'une des raisons pour lesquelles ces deux organismes ont été créés après la Deuxième Guerre mondiale, et c'est notamment le cas de l'UNICEF. Leslie E. Norton a rappelé que l'UNHCR et l'UNICEF « constituent des partenaires essentiels du Canada pour répondre aux besoins des personnes touchées par les crises humanitaires, notamment les enfants déplacés⁵⁶ ». Quelles sont donc précisément les responsabilités de ces organismes dans l'aide aux enfants déplacés par des conflits? C'est la question qui y est abordée ci-après sous la forme d'un bref résumé de l'évolution des mandats et pratiques du HCR et de l'UNICEF jusqu'à ce jour.

A. Le mandat du HCR

1. Les témoignages

Les témoins n'étaient pas unanimes quant à savoir si le mandat du HCR avait progressivement changé ni à déterminer les activités de l'organisme qui font effectivement partie de son mandat. Pour James Milner, professeur agrégé au Département de science politique à l'Université Carleton, le mandat a fait l'objet d'un certain nombre de changements qu'il juge importants, notamment en ce qui concerne l'aide aux personnes déplacées à l'extérieur de l'Europe, l'établissement du HCR comme organisme permanent et l'expansion des groupes relevant du HCR⁵⁷. De son côté, François Audet, professeur au Département de management et technologie à l'Université du Québec à Montréal, estime que le mandat du HCR se limite à la protection des réfugiés et n'inclut pas l'aide directe, qui est pourtant l'un des principaux axes d'intervention de l'organisme de nos jours⁵⁸.

Jessie Thomson, directrice de l'Aide humanitaire chez Care Canada, et Cristy McLennan semblent dire que les changements ont plus à voir avec la façon dont l'organisme fonctionne qu'avec son mandat⁵⁹. Selon Mike McBride, professeur de sciences politiques au Collège Whittier (Californie), diverses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) ont élargi les activités du HCR, mais pas le mandat énoncé dans le *Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* (le Statut) et dans la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* (Convention de 1951)⁶⁰:

En ce qui concerne le mandat général, ce qui a changé, depuis la création du HCR, il y a plus de 60 ans, ce n'est pas tant la nature de son mandat que la portée des activités mises en œuvre pour réaliser ce mandat, de même que l'augmentation significative du nombre et des catégories de gens qui préoccupent actuellement l'office⁶¹.

⁵⁶ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

⁵⁷ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (James Milner, professeur agrégé au Département de science politique à l'Université Carleton, à titre personnel).

⁵⁸ *Témoignages*, 5 février 2015 (Audet).

⁵⁹ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan et Thomson).

⁶⁰ Assemblée générale des Nations Unies, *Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/RES/428(V) [le Statut]; Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, Nations Unies, Série des traités, vol. 189, p. 137.

⁶¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 19 février 2015 (Mike McBride, professeur de sciences politiques, Collège Whittier, Californie, à titre personnel).

Les réunions du comité au sujet de cette étude ont pris fin avec Furio De Angelis, selon qui, également, le mandat juridique du HCR est resté inchangé, mais que ce sont les « modalités opérationnelles » qui ont changé compte tenu des nouvelles réalités⁶².

Il semble au comité que les témoins interprètent peut-être différemment la distinction entre les mandats et les activités. Là où un témoin voit un changement de mandat dans l'expansion des catégories de personnes aidées, un autre n'est pas de cet avis. Les diverses sources habilitant le HCR à faire son travail et le recours assez fréquent à son expertise dans des domaines qui ne relèvent pas nécessairement de son mandat central peuvent aussi expliquer les différences d'opinions entre les témoins. L'une des dispositions du Statut, l'article 9, attribue un pouvoir particulièrement large au Haut-Commissariat :

Le Haut Commissariat s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, notamment en matière de rapatriement et de réinstallation, dans la limite des moyens dont il dispose⁶³.

Cette disposition offre une justification générale pour l'intervention du HCR auprès de populations autres que les réfugiés⁶⁴. Comme il est prévu dans le Statut, ce genre de travail pourrait être considéré comme un élément du mandat du HCR, mais il pourrait aussi être considéré comme une activité exceptionnelle extérieure à son mandat ordinaire.

2. Le mandat

Pour le comité, il suffit de rappeler que le travail du HCR a visiblement évolué avec le temps. L'organisme a été créé en décembre 1950, il est devenu opérationnel en janvier 1951, et c'est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les activités du HCR s'enracinent dans le pouvoir accordé à l'organisme par le Statut, la Convention de 1951 et le *Protocole relatif au statut des réfugiés* (Protocole de 1967) et s'alignent sur l'orientation déterminée par son Comité exécutif et l'AGNU⁶⁵.

Selon le professeur Milner, les origines du HCR étaient « peu favorables » en raison des contraintes structurelles délibérément imposées à l'organisme. Son mandat était temporaire et limité aux personnes déplacées avant 1951, c'est-à-dire, pour l'essentiel, aux personnes déplacées à cause de la Deuxième Guerre mondiale en Europe (réfugiés et apatrides). Les limites temporelles et géographiques de la notion de réfugié ont été officiellement supprimées par le Protocole de 1967, quoique le HCR ait, bien avant cela, apporté de l'aide en dehors de l'Europe à titre ponctuel avec l'approbation de l'AGNU⁶⁶.

Les diverses résolutions de l'AGNU ont progressivement élargi le champ des activités du HCR et multiplié les groupes de population dont il s'occupe⁶⁷. L'organisme a commencé par assumer un rôle

⁶² *Témoignages*, 7 mai 2015 (De Angelis).

⁶³ Statut, par. 9.

⁶⁴ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

⁶⁵ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton); *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis); Assemblée générale des Nations Unies, *Protocole relatif au statut des réfugiés*, 31 janvier 1967, Nations Unies, Série des traités, vol. 606, p. 267.

⁶⁶ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

⁶⁷ Ibid.

limité à la protection des réfugiés et à la recherche de solutions durables, mais il a progressivement élargi le champ de son aide. C'est aujourd'hui un organisme de financement et de coordination qui remplit également des fonctions opérationnelles sous la forme d'une aide directe. Il répond par ailleurs aux besoins de groupes très divers, par exemple à ceux des personnes déplacées à l'interne⁶⁸.

Comme le professeur Milner l'a expliqué au comité,

[d]epuis sa création, le HCR a su prouver sa pertinence dans les nouvelles dynamiques et les cas de migration forcée. Sa croissance a été progressive et décousue⁶⁹.

a. Les femmes et les enfants

Le HCR est toujours venu en aide aux personnes de tous âges et des deux sexes, mais, comme l'a expliqué le professeur McBride au comité, les résolutions de l'AGNU concernant l'organisme ont commencé à comporter des références aux femmes et aux enfants dès le début des années 1980. Cette pratique s'est poursuivie depuis compte tenu de la plus grande vulnérabilité de ces catégories de réfugiés et de personnes déplacées. Tout récemment, en 2014, une résolution de l'AGNU a confirmé l'importance d'intégrer les dimensions de l'âge, du sexe et de la diversité au travail du HCR. On y accorde également la priorité aux enjeux liés à la violence sexuelle et basée sur le genre, et à la protection des femmes et des enfants⁷⁰. Le Comité exécutif du HCR a par ailleurs énoncé les principes à suivre relativement aux divers enjeux touchant les enfants⁷¹.

b. Les personnes déplacées internes (PDI)

Le HCR intervient auprès des PDI depuis au moins les années 1970 à titre ponctuel en raison de son expertise concernant les réfugiés, mais, depuis 2005, son rôle est défini plus officiellement par les Nations Unies dans le cadre de ce qu'on appelle l'approche de responsabilité sectorielle (cluster). Cette approche permet de désigner les organismes et organisations de premier plan à l'égard de onze groupements de besoin (la santé, la protection, la nutrition, etc.), à l'échelle mondiale, nationale et locale. Des organismes des Nations Unies, des ONG, le MICRCCR et l'Organisation internationale pour les migrations sont à la tête de divers groupements. Le HCR est l'agence chef de file à l'échelle mondiale de la protection et partage la responsabilité de la coordination des abris d'urgence/produits non alimentaires et des camps, sans en assumer la coordination générale comme il le fait pour les réfugiés⁷². L'autorité du HCR pour venir en aide aux PDI découle de résolutions de l'AGNU et de demandes directes adressées par les États en difficulté. Un mémoire écrit adressé par l'organisme précise ceci :

Le HCR n'a pas de mandat spécifique et n'est pas l'unique responsable des PDI. Dans l'approche de responsabilité sectorielle (cluster), l'UNHCR a une responsabilité partagée pour s'assurer que les normes minimales de protection et d'aide aux

⁶⁸ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson); *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton); *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner).

⁶⁹ *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner).

⁷⁰ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

⁷¹ *Ibid*; *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson); Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), *Cadre de protection des enfants*, 26 juin 2012.

⁷² Réponse du HCR.

personnes déplacées internes répondent aux normes internationales en la matière [...] ⁷³.

Malgré ce mandat plus limité et compte tenu des nombres en cause, le HCR aide aujourd'hui plus que PDI que de réfugiés ⁷⁴.

c. Des changements au mandat?

La plupart des témoins ne voient pas la nécessité de modifier le mandat du HCR pour le moment, mais quelques-uns estiment que certains ajustements seraient probablement utiles. Le professeur Audet, par exemple, critique le rôle du HCR en matière d'aide. Selon lui, l'organisme devrait cesser d'assumer ce rôle pour se concentrer sur son mandat primordial, c'est-à-dire la protection ⁷⁵. Le professeur McBride propose quelques solutions :

[J]e crois que le mandat tel qu'il est énoncé dans le statut, les conventions relatives aux réfugiés et aux personnes apatrides de même que les résolutions de l'Assemblée générale, est suffisamment souple pour englober toutes les activités du HCR touchant les réfugiés et les apatrides. Les aspects qui pourraient exiger une extension du mandat concernent l'aide aux personnes déplacées internes, mais, encore une fois, l'approche de responsabilité sectorielle (cluster) et le programme de transformation fournissent une orientation, et il serait difficile d'obtenir que les États membres soient unanimes sur cette question.

Enfin, un autre aspect qui pourrait mériter qu'on s'y intéresse, à l'avenir, serait le cas des personnes déplacées de force en raison des effets des changements climatiques, qui ne correspondent pas à la définition d'un réfugié ni au mandat du HCR ⁷⁶.

Enfin, Martin Barber, membre honoraire de l'Université d'Édimbourg et ancien directeur du Service de la lutte antimines des Nations Unies, rappelle que, s'il est vrai que le Haut-Commissariat est responsable des réfugiés, personne n'est chargé de tenir compte des conséquences de leurs mouvements sur les autres populations, comme « les personnes laissées derrière, les habitants des camps de réfugiés, quand certains essaient de fuir plus loin, de traverser la Méditerranée, de se rendre en Europe, et cetera ⁷⁷ ». Selon lui, le haut-commissaire ou un autre représentant devrait procéder à une analyse plus exhaustive des répercussions plus générales des courants de réfugiés.

La plupart des témoins ne considèrent cependant pas que le mandat du HCR empêche l'organisme de répondre aux besoins des enfants déplacés par des conflits. Comme on le verra plus loin, d'autres obstacles entravent pourtant les mesures visant à aider ce groupe.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

⁷⁵ *Témoignages*, 5 février 2015 (Audet).

⁷⁶ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

⁷⁷ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 23 avril 2015 (Martin Barber, membre honoraire de l'Université d'Édimbourg et ancien directeur du Service de la lutte antimines des Nations Unies, à titre personnel).

B. L'UNICEF

L'Assemblée générale des Nations Unies a donné pour mandat à l'UNICEF de faire valoir l'importance de la protection des enfants, de participer aux mesures visant à répondre à leurs besoins fondamentaux et de promouvoir la multiplication des possibilités offertes aux enfants de réaliser leur potentiel humain⁷⁸. Ou, en termes plus simples, et selon M^{me} Haque, « de nous occuper des enfants partout⁷⁹ ».

Aucun des témoins qui ont comparu devant le comité ne souhaite que le mandat de l'UNICEF soit modifié. Maggie Black, qui a écrit deux ouvrages sur l'histoire de l'UNICEF et a travaillé pour l'organisme, a déclaré ce qui suit :

Pour ce qui est du mandat de l'UNICEF, je peux seulement dire que j'ignore comment on réussirait à mettre l'UNICEF sur pied aujourd'hui, et je pense que c'est à nos risques et périls que nous tenterions de revoir son mandat. J'espère que le mandat de l'UNICEF et des autres organismes humanitaires de l'ONU pourra être protégé en toutes circonstances, car ces organismes représentent vraiment le désir de la communauté internationale de faire le bien dans le monde et de sauver des vies. Je pense que leur feuille de route est tout à fait louable, même si nous sommes parfois désespérés et voudrions en faire plus⁸⁰.

Au départ, la sphère d'activité de l'UNICEF était beaucoup plus restreinte qu'aujourd'hui. Un fonds de secours, intitulé l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA), a été créé par le biais des Nations Unies pour venir en aide aux personnes après la Deuxième Guerre mondiale. Mais les États-Unis et d'autres pays occidentaux ne voulaient pas continuer à apporter une aide humanitaire générale aux pays d'Europe de l'Est. On a alors décidé que le reste des fonds de l'UNRRA servirait à créer un nouveau fonds pour les enfants, qui permettrait de fournir des secours de base comme de la nourriture et des soins médicaux aux enfants d'Europe de l'Est⁸¹. Ce fonds, qui s'appelait à l'origine l'ICEF (le Fonds international de secours à l'enfance), puis a été renommé l'UNICEF, a été créé en 1946.

Le mandat de l'UNICEF s'est rapidement élargi pour couvrir l'Asie, puis l'Amérique latine, à la fin des années 1940, et à l'Afrique subsaharienne dans les années 1950⁸². Il s'agissait à l'origine d'un organisme de secours d'urgence, mais le personnel de l'UNICEF s'est assez rapidement rendu compte qu'il fallait en faire plus si on voulait « aider les enfants à survivre, à surmonter leurs difficultés, à se développer et à vivre dans des environnements où ils bénéficient d'une protection et du soutien dont ils ont besoin⁸³ ».

Dans les années 1950 et 1960, l'axe de l'organisme s'est tourné vers les programmes à long terme voués à la santé publique, à l'éducation et, plus généralement, au développement pour répondre aux

⁷⁸ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

⁷⁹ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

⁸⁰ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 23 avril 2015 (Maggie Black, historienne de l'UNICEF, à titre personnel).

⁸¹ Ibid.

⁸² Fonds des Nations Unies pour l'enfance [UNICEF], *1946–2006 Soixante ans au service des enfants*, 2006.

⁸³ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

besoins des enfants parallèlement à l'aide d'urgence première après un conflit. Dans les années 1970 et 1980, l'UNICEF a continué d'élargir le champ de ses programmes pour y inclure le planning familial, l'éducation informelle et certains programmes particuliers destinés aux femmes et aux filles, aux enfants des zones urbaines et aux enfants vulnérables comme les enfants ouvriers et les enfants soldats⁸⁴. L'UNICEF est maintenant un organisme voué à la fois à l'aide humanitaire et au développement (contrairement au HCR qui est un organisme purement humanitaire)⁸⁵. Dans les années 1990, l'organisme a réorienté son approche, passant d'une approche en fonction des besoins à une approche basée sur les droits, après l'adoption de la *Convention des droits de l'enfant* par les Nations Unies⁸⁶.

Le prochain chapitre examine de plus près les activités du HCR, de l'UNICEF et du secteur humanitaire en général en réponse aux besoins des enfants déplacés par le conflit en Syrie.

⁸⁴ UNICEF, [UNICEF - Les étapes décisives](#), 2004.

⁸⁵ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

⁸⁶ UNICEF, [UNICEF - Les étapes décisives](#), 2004.

CHAPITRE 4 : L'AIDE HUMANITAIRE – FAIRE APPEL AUX PARENTS POUR AIDER LES ENFANTS

Le HCR et l'UNICEF collaborent avec leurs partenaires (d'autres organismes des Nations Unies, des ONG, le MICRRCR et les gouvernements et communautés d'accueil) pour éviter qu'une génération de jeunes Syriens perde espoir en leur avenir. Pour ce faire, ils favorisent la résilience et aident les familles à obtenir les produits de première nécessité afin d'éviter que les parents soient tentés d'adopter des stratégies négatives concernant leurs enfants. Les sections qui suivent proposent un aperçu de la façon dont le secteur de l'aide humanitaire répond aux besoins des familles syriennes déplacées par le conflit en décrivant plus particulièrement le rôle du HCR et de l'UNICEF.

A. Le HCR et l'UNICEF: répartition des responsabilités

Le HCR et l'UNICEF poursuivent des objectifs complémentaires concernant les enfants déplacés, mais ils remplissent des rôles différents auprès de ce groupe. Les mesures prises en réponse au conflit syrien sont complexes et passent par l'aide de nombreux organismes, des communautés d'accueil et de groupes encore en Syrie. L'aide humanitaire est coordonnée par le biais de deux plans : le *Plan de réponse stratégique pour la Syrie* (en Syrie) et le *Plan régional pour les réfugiés et la résilience* (à l'échelle de la région)⁸⁷. Le leadership et la coordination sont un peu différents selon chaque contexte : l'approche de responsabilité sectorielle (cluster) est appliquée en Syrie, tandis que la situation des réfugiés est abordée selon l'approche par secteur puisque c'est le Haut-Commissariat qui est chargé des réfugiés. Comme on le verra plus en détail au chapitre 5, l'approche cluster et l'approche par secteur sont des méthodes employées pour circonscrire les besoins, les responsabilités et les capacités. Chaque « cluster » ou « secteur » renvoie à un type de besoin, comme l'hébergement ou la protection.

1. Les réfugiés, les PDI et les responsabilités du HCR

En Syrie, comme il ne s'agit pas de réfugiés, le HCR n'est pas responsable de la coordination générale, mais il a la charge des « cluster » suivants : protection et services communautaires, coordination des camps, gestion des camps, et produits non alimentaires/hébergement. L'organisme s'occupe également de certains aspects liés aux soins médicaux et à l'éducation, mais il n'en assume pas la direction⁸⁸. Dans les pays voisins, le HCR est chargé de la coordination générale des mesures de secours, en étroite collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui est responsable de la coordination du volet résilience, plus axé sur le développement⁸⁹. Le HCR assume également la direction de divers secteurs (qui varient un peu selon les pays) et il est engagé dans d'autres secteurs à titre de participant. Il s'agit de toutes sortes d'activités, du versement d'argent en espèces aux réfugiés à la sensibilisation à la protection des enfants en passant par la violence sexuelle, la violence faite aux femmes et le financement de cliniques de santé⁹⁰. Comme l'a rappelé un témoin, le HCR sait que beaucoup de famille comptent sur les revenus des enfants :

⁸⁷ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride); *2015 Syria Strategic Response Plan*, décembre 2014; *Regional Refugee and Resilience Plan 2015-2016: In Response to the Syria Crisis*, décembre 2014.

⁸⁸ Mise à jour de l'information du HCR.

⁸⁹ *Regional Refugee and Resilience Plan 2015-2016: In Response to the Syria Crisis*, décembre 2014.

⁹⁰ Mise à jour de l'information du HCR; HCR, *2014 Année en revue HCR Jordan* (mémoire écrit).

Les efforts que déploie le HCR afin de régler ce problème complexe comprennent la fourniture d'un soutien financier visant à aider les familles de réfugiés syriens vulnérables à assumer les coûts liés à leurs besoins urgents et fondamentaux, entre autres les dépenses médicales et les frais de logement; la création et la tenue à jour d'un système fonctionnel d'aiguillage permettant de cerner les enfants ayant besoin d'une protection, de gérer leur cas et de les diriger vers les services appropriés; et la fourniture de services de counseling social et de soutien émotionnel par des gestionnaires de cas et des travailleurs sociaux. Tous ces efforts peuvent permettre de prévenir le recours à de mauvaises mesures d'adaptation, par exemple le fait pour des parents de retirer leurs enfants de l'école et de les envoyer travailler⁹¹.

Ces diverses mesures sont coordonnées dans le cadre d'une approche dite à cinq volets :

[L]e renforcement de la génération de données probantes [...], le renforcement des systèmes de protection des enfants par l'accroissement de la sensibilisation, des capacités, des compétences et de la conscience des fournisseurs de services; le renforcement des mécanismes d'adaptation et des capacités d'autoprotection des enfants, des familles et des collectivités; l'intégration des interventions de protection des enfants dans d'autres secteurs, en particulier l'éducation; et la défense des droits auprès de divers intervenants afin d'influer sur les décisions et les mesures prises relativement à la promotion et à la protection des enfants⁹².

2. L'enregistrement

L'enregistrement des réfugiés est une tâche particulièrement importante et unique du HCR. L'organisme aide ainsi les gouvernements à enregistrer les réfugiés. Comme l'a expliqué le professeur McBride, l'enregistrement est « la porte d'entrée menant à toutes sortes de services » et « permet de cerner les besoins et les cas particuliers pouvant exiger une aide ciblée, surtout en ce qui concerne les enfants, les mineurs non accompagnés, les mères de famille monoparentale et certaines personnes victimes de violence fondée sur le sexe⁹³ ». Grâce aux données découlant de l'enregistrement, le HCR peut hiérarchiser les besoins⁹⁴. C'est pourquoi il est important que tous les réfugiés soient enregistrés.

Cependant, comme 80 % des réfugiés vivent en dehors des camps, il peut être difficile de tous les rejoindre. Le HCR et ses partenaires ont appris à tirer parti de la technologie. En Jordanie et au Liban, par exemple, ils « ont mis sur pied des sites web permettant aux réfugiés de communiquer directement avec les organisations, de poser des questions et d'obtenir des renseignements relatifs au processus d'inscription. De plus, [ils] utilis[ent] de plus en plus l'inscription biométrique et la lecture de l'iris afin de porter une aide ciblée plus efficace aux gens les plus vulnérables⁹⁵. »

L'enregistrement a un volet secondaire : l'enregistrement des naissances, qui donne également accès à des services et permet d'éviter l'apatridie. Le HCR et l'UNICEF rappellent systématiquement

⁹¹ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

⁹² *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

⁹³ Ibid.

⁹⁴ *Témoignages*, 7 mai 2015 (De Angelis).

⁹⁵ Ibid.

l'importance de l'enregistrement des naissances pour l'avenir des enfants. Comme l'a expliqué Furio De Angelis, c'est là un exemple de la façon dont le mandat du HCR et celui de l'UNICEF peuvent « se compléter de façon fructueuse » :

L'enregistrement de la naissance est un droit de la personne fondamentale — c'est ce qui permet à une personne d'exercer tous les droits qui découlent de l'appartenance à un État. [...] En tant qu'organisme chargé de prévenir et de réduire l'apatridie, le HCR considère que l'enregistrement des naissances revêt une importance cruciale⁹⁶.

3. L'aide aux enfants et aux familles : l'UNICEF et le conflit

L'UNICEF répond aux besoins des enfants où qu'ils se trouvent. L'organisme joue donc un rôle semblable quel que soit le mode adopté, par « cluster » ou par secteur. Le comité a été informé que l'UNICEF s'occupe de fournir des services de santé et d'éducation, de protéger les enfants et de fournir des services d'approvisionnement en eau, des services sanitaires et des services d'hygiène en Syrie et dans la région⁹⁷. Par exemple, l'UNICEF fournit des ressources humaines, de l'équipement et des médicaments aux centres de santé primaires et aux cliniques itinérantes dans le pays et appuie les campagnes de vaccination contre la polio. Plus de 2,9 millions d'enfants de moins de 5 ans ont été vaccinés contre la polio en 2014 et environ 500 000 femmes et enfants ont pu accéder à des services de soins de santé de base en Syrie⁹⁸. L'UNICEF répond aux besoins en soins de santé des réfugiés syriens dans les pays voisins en renforçant la capacité des systèmes de santé nationaux de ces pays, y compris en améliorant les campagnes de vaccination contre la rougeole et la polio⁹⁹. L'organisme n'est pas chargé de la coordination en ce qui concerne les personnes déplacées, mais il assume le rôle principal pour certains « clusters » ou secteurs¹⁰⁰.

Bien que sa responsabilité première soit l'aide aux enfants, l'organisme offre beaucoup de services également aux adultes. Comme Maggie Black l'a expliqué, « l'UNICEF cible bel et bien les enfants, principalement, et cible par conséquent la maternité et les femmes aussi, de même que les familles puisque personne ne peut aider un enfant sans aider sa famille¹⁰¹ ».

B. La différence entre les hommes et les femmes

Un certain nombre de témoins ont souligné l'importance de reconnaître les besoins distincts des hommes et des femmes tout comme des garçons et des filles dans le cadre des programmes. Comme on l'a vu, le HCR a lancé un projet pilote d'intégration des dimensions de l'âge, du sexe et de la diversité dans ses programmes. Le professeur Milner a expliqué ceci :

L'objectif est de veiller à ce que tous les volets du travail de l'organisation comportent des protections tenant compte des sexes, de façon à ce que la responsabilité

⁹⁶ *Témoignages*, 2 juin (De Angelis).

⁹⁷ Réponse de l'UNICEF [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁹⁸ UNICEF, *Action humanitaire de l'UNICEF pour les enfants – Syrie*, 2015, mémoire.

⁹⁹ UNICEF, *Action humanitaire de l'UNICEF pour les enfants – Réfugiés syriens et autres populations touchées en Égypte, en Jordanie, en Irak, au Liban et en Turquie*, 2015, mémoire.

¹⁰⁰ *Témoignages*, 7 mai 2015 (De Angelis).

¹⁰¹ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Black).

de répondre aux besoins particuliers des femmes ou aux questions de genre n'incombe plus à un ou deux collègues sur le terrain, mais bien à l'ensemble du personnel¹⁰².

D'autres organismes tiennent également compte de la différence des sexes dans leurs programmes. Jessie Thomson, de CARE Canada, a dit au comité que son organisme fournit « des articles d'hygiène aux femmes et aux filles dans ses trousseaux d'hygiène, reconnaissant que si l'on ne fournit pas d'articles d'hygiène intime, souvent les filles ne pourront pas en obtenir¹⁰³ ».

Même chose du côté d'Aide à l'enfance, qui a précisé que « [...] dans tous nos programmes [...] nous aménageons des endroits séparés pour les garçons et les filles¹⁰⁴ ». Concernant les espaces réservés aux enfants et aux adolescents, Cristy McLennan a expliqué ceci :

Une fois que ces programmes sont en place depuis un certain temps, ils peuvent sembler prévoir des activités assez différentes pour les garçons et les filles, et c'est parce qu'ils sont fondés sur les consultations au sujet de leurs désirs et de leurs besoins. Ont-ils besoin de compétences particulières, de compétences professionnelles s'ils sont plus vieux, par exemple? Est-ce qu'ils veulent que l'éducation porte sur quelque chose de particulier? Sans égard aux stéréotypes, nous constatons qu'il y a différents genres de formation professionnelle qui intéressent les filles plutôt que les garçons. Au bout du compte, il est essentiel de tenir compte de leurs désirs et leurs besoins, parce que c'est un espace protégé qui les empêche de s'engager dans des activités dangereuses, que ce soit le travail des enfants, les forces armées ou d'autres choses comme cela. Ces espaces doivent être un endroit où on prend soin d'eux et qu'ils trouvent également intéressants¹⁰⁵.

C. Non à une génération perdue

Beaucoup de témoins estiment que l'éducation est un moyen extrêmement important de donner espoir en un avenir meilleur aux enfants syriens et de veiller à ce qu'ils puissent guérir de leurs expériences et éviter de reconduire la violence. Mais, comme on l'a vu au chapitre 2, les petits Syriens ne vont à l'école que sporadiquement ou pas du tout, et ce pour toutes sortes de raisons, dont les problèmes de sécurité, la taille des classes et les différences d'âge. Les systèmes d'éducation des pays d'accueil sont submergés par un afflux soudain d'élèves, mais ils essaient de répondre aux besoins des petits réfugiés. Le gouvernement de Jordanie, par exemple, a mis en place un système double : « [L]es cours sont donnés aux enfants de Jordanie le matin [...] et aux enfants de Syrie l'après-midi¹⁰⁶ ».

Malgré ces efforts, beaucoup ne vont pas à l'école, et les organismes humanitaires s'inquiètent que soit perdue la possibilité d'instruire « une génération entière d'enfants syriens [...] minée par la violence, les déplacements ainsi que l'absence persistante de possibilités¹⁰⁷ ». Lancée en 2013 par

¹⁰² *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner).

¹⁰³ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

¹⁰⁴ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Metcalf).

¹⁰⁷ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

l'UNICEF, le HCR et d'autres organismes, l'initiative intitulée « Non à une génération perdue » vise à régler la question en tenant compte des liens étroits entre éducation des enfants et protection des enfants. L'idée générale est que « [s]i un enfant fréquente l'école et a accès à l'éducation, assez souvent, cela signifie également qu'il est dans un environnement sûr; c'est du moins ce que nous espérons. Les enfants ont le droit d'être dans un environnement sûr lorsqu'ils sont à l'école¹⁰⁸. »

L'initiative se sert de l'éducation pour réunir quatre éléments importants : l'apprentissage, la santé physique, la santé psychosociale et la protection¹⁰⁹. Toutes sortes de méthodes sont employées, dont des programmes d'autoapprentissage pour les enfants qui ne peuvent pas aller à l'école, la régularisation du statut des enseignants parmi les réfugiés syriens et la formation des enseignants. Un soutien psychosocial est fourni non seulement aux enfants, mais aussi aux familles, pour que les enfants puissent vivre dans un environnement sain¹¹⁰.

L'évaluation de cette initiative, qui a eu lieu un an après son introduction, a révélé que plus d'un million d'enfants ont obtenu un soutien éducatif, que 1,5 million ont reçu des fournitures scolaires, que plus de 600 000 ont fait l'objet d'un soutien psychosocial et que plus de 60 000 « profitent de nouvelles avenues, dont la formation professionnelle et l'acquisition de compétences pratiques¹¹¹ ».

L'initiative a été accueillie favorablement par la communauté internationale et les pays d'accueil. La campagne vise à recueillir près d'un milliard de dollars¹¹². L'objectif est de toucher 6 millions d'enfants grâce au travail des divers organismes engagés et d'offrir des possibilités d'apprentissage, du perfectionnement des compétences, un environnement protégé pour les enfants et de meilleures possibilités d'avenir¹¹³. Entrent par ailleurs en ligne de compte les besoins à long terme du Liban et de la Jordanie sous la forme de l'inclusion « des plans de développement en matière d'éducation dans ces pays¹¹⁴ ».

D. Plus qu'un donateur : le rôle du Canada dans les mesures de secours

Malgré leurs efforts, le HCR et l'UNICEF dépendent des contributions volontaires des gouvernements et du secteur privé pour financer leurs initiatives humanitaires. Lorsque les contributions ne sont pas à la hauteur des besoins, comme c'est le cas de la crise humanitaire en Syrie, il faut faire « des choix difficiles¹¹⁵ ». Furio De Angelis s'en est expliqué :

[N]ous sommes incapables de prendre toutes les mesures requises en raison de l'ampleur des besoins et de la complexité des problèmes liés à la fourniture d'une protection. C'est la raison pour laquelle nous continuons de solliciter une aide financière accrue et soutenue. En avril 2014, le HCR n'avait reçu que 24 p. 100 des

¹⁰⁸ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

¹⁰⁹ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

¹¹⁰ UNICEF, *Initiative « Non à une génération perdue » : Protéger l'avenir des enfants touchés par le conflit syrien, Rapport annuel*, septembre 2014 [Non à une génération perdue] (mémoire écrit).

¹¹¹ Ibid.

¹¹² *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

¹¹³ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

¹¹⁴ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

¹¹⁵ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

sommes dont il aurait besoin pour affronter la crise qui secoue la Syrie. Il devra donc faire des choix difficiles, et que certains besoins ne seront pas comblés¹¹⁶.

Pour la seule année en cours, l'appel humanitaire pour la Syrie et la région est de 8,4 milliards de dollars¹¹⁷. Selon les chiffres de mai 2015, le Canada est non seulement au sixième rang des grands pays donateurs pour la Syrie¹¹⁸, mais aussi un partenaire important de l'UNICEF et du HCR.

1. Le rôle de donateur

Depuis le début de la crise en Syrie, le Canada a versé 503,5 millions de dollars pour répondre aux besoins humanitaires, et 150 millions ont été annoncés en 2015. Cette aide est acheminée « par le biais de partenaires humanitaires d'expérience et vise à répondre aux besoins urgents des Syriens touchés par le conflit, qu'il s'agisse d'approvisionnement en eau potable, d'hébergement, de nourriture, de médicaments, de produits de secours, d'éducation d'urgence ou de protection¹¹⁹ ».

Le Canada a versé 67,9 millions de dollars au HCR et 88,7 millions de dollars à l'UNICEF entre 2012 et 2015. Le MAECD a informé le comité que, grâce à l'aide fournie en 2014, « l'UNHCR a distribué des produits de secours à plus de 3,25 millions de personnes en Syrie [...] et l'UNICEF a permis à 16,5 millions de personnes d'avoir accès à de l'eau potable en Syrie¹²⁰ ».

Le Canada est également un vigoureux partisan de l'initiative « Non à une génération perdue » : 111,9 millions de dollars de sa contribution totale y ont été consacrés jusqu'ici. Il a plus précisément « versé 10 millions de dollars à l'UNICEF au Liban et 10 millions de dollars à l'UNICEF en Jordanie pour appuyer l'initiative NGP [Non à une génération perdue] et consolider les systèmes d'éducation publics au profit des petits Syriens, Libanais et Jordaniens [...]»¹²¹.

2. Le rôle de partenaire

Comme le Canada assume la vice-présidence du Comité exécutif du HCR et qu'il fait partie du Conseil d'administration de l'UNICEF, sa contribution n'est pas que financière. M^{me} Norton, par exemple, a informé le comité que le Canada profite de ces positions : « Nous faisons connaître notre position et nous soulevons des questions. Les nombreuses réunions bilatérales de ces conseils nous permettent d'exprimer nos principales préoccupations¹²². » Elle a également signalé que, par exemple, les équipes du Canada en Jordanie « participent activement aux réunions avec nos partenaires, qui sont assez fréquentes » et qu'elles « vont prendre part à des missions de surveillance

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Mémoire sans titre du MAECD, 14 mai 2015 [mémoire du MAECD] (mémoire écrit).

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

¹²² *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

et d'évaluation. [Elles] entretiennent un dialogue constant avec les responsables des opérations sur le terrain¹²³. »

Furio De Angelis a souligné l'importance du rôle de leadership assumé par le Canada pour les réfugiés en général :

[L]e Canada joue un rôle très important à l'échelle mondiale dans le cadre des affaires liées aux réfugiés. Bien entendu, avec les États-Unis et l'Australie, il est l'un des principaux pays de réétablissement – en cette matière, les quotas qu'il s'est fixés ont toujours été considérables à l'échelle mondiale¹²⁴.

Le 26 mai 2014, Sarita Bhatla, directrice générale, Affaires des réfugiés, Citoyenneté et Immigration Canada, a informé le comité que le Canada avait promis de réinstaller 200 réfugiés bénéficiant de l'aide du gouvernement et 1 100 réfugiés syriens parrainés par le secteur privé, dont plus de 130 étaient déjà arrivés au Canada¹²⁵. Le comité croit savoir que, depuis le témoignage de M^{me} Bhatla, le gouvernement du Canada a accepté d'accueillir 10 000 autres réfugiés syriens d'ici la fin de 2017¹²⁶. Le HCR demande 100 000 lieux de réinstallation pour les réfugiés syriens pour 2015-2016¹²⁷. Le comité est confiant que le gouvernement du Canada continuera d'accueillir généreusement les réfugiés, comme il a accueilli les 60 000 réfugiés vietnamiens et les 20 000 réfugiés irakiens qui se sont installés au Canada et les réfugiés kosovars qui sont arrivés au Canada dans le cadre de l'Opération Parasol, et des programmes de réunion de familles et relatif aux besoins spéciaux.

M. De Angelis a également dit au comité que le Canada est un partenaire stratégique de HCR, et s'est dit reconnaissant « envers le gouvernement et le peuple canadiens pour le soutien continu qu'ils apportent aux interventions humanitaires du HCR à travers le monde¹²⁸ ». M^{me} Haque, elle aussi, a remercié le gouvernement et les Canadiens :

[...] du soutien très généreux qu'ils ont offert aux enfants qui se trouvent dans des situations de crise humanitaire un peu partout dans le monde. De façon plus particulière, je crois que nous avons réellement pu considérer le Canada comme un solide allié au moment de venir en aide aux enfants victimes d'un conflit qui en est à sa cinquième année et qui ne semble pas vouloir se résorber¹²⁹.

Le Canada contribue généreusement au secteur humanitaire pour appuyer les mesures de secours prises dans le cadre de la crise syrienne et travaille aux côtés du HCR et de l'UNICEF pour faciliter la réalisation de leurs objectifs, mais les besoins financiers de ce secteur ne sont pas encore comblés. Il s'ensuit des lacunes. Dans la section qui suit sont

¹²³ Ibid.

¹²⁴ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

¹²⁵ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 26 mai 2014 (Sarita Bhatla, directrice générale, Affaires des réfugiés, Citoyenneté et Immigration Canada).

¹²⁶ Affaires étrangères, Commerce et Développement, *Aider les populations les plus vulnérables du monde*, communiqué de presse, 7 janvier 2015.

¹²⁷ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis)

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ *Témoignages*, 7 mai 2015 (Haque).

exposées certaines des difficultés qu'affrontent les organismes humanitaires, dont celles qui découlent des contraintes financières.

CHAPITRE 5 : TENDANCES ET DÉFIS DANS LE SECTEUR HUMANITAIRE

Les témoins qui ont comparu devant le comité ont parlé des difficultés du secteur humanitaire en général et non pas seulement de celles du HCR et de l'UNICEF, mais beaucoup de leurs recommandations sont applicables à ces deux organismes compte tenu de leur rôle central dans ce domaine. Les Nations Unies et d'autres organismes se heurtent à un certain nombre de défis dans leurs efforts pour faire face aux crises humanitaires et, malgré des efforts importants pour les affronter et trouver des solutions, les besoins de beaucoup d'enfants touchés par des conflits ne sont pas comblés.

Les principales tendances et difficultés signalées par les témoins au sujet des organismes humanitaires, dont le HCR et l'UNICEF, sont décrites ci-après. Beaucoup d'éléments concernent l'aide apportée à tous les groupes d'âge, mais ils sont particulièrement applicables aux enfants, qui représentent un pourcentage important des personnes déplacées et qui sont plus vulnérables que les autres dans les situations de déplacement.

A. L'accès insuffisant à l'aide humanitaire

L'une des difficultés systématiquement rappelées par les témoins est l'accès à l'aide humanitaire. L'impartialité dans la distribution de l'aide est une nécessité pour l'accès à toutes les zones d'une région touchée par un conflit¹³⁰. Maggie Black a dit au comité que, par exemple, l'UNICEF a toujours apporté son aide aux deux camps d'un conflit. Comme l'organisme s'occupe des enfants, il peut souvent intervenir là où d'autres organismes ne le peuvent pas : selon M^{me} Black, l'UNICEF est un « cheval de Troie » qui permet d'apporter une aide humanitaire à des populations difficiles d'accès¹³¹. Selon un autre témoin, l'UNICEF a beaucoup d'expérience et d'excellents antécédents en matière de négociation avec des intervenants non étatiques et il est capable de fonctionner dans des situations où ces intervenants sont actifs¹³².

Et pourtant, l'accès aux populations en difficulté en Syrie a été l'un des principaux obstacles auxquels se sont heurtés les organismes désireux d'apporter une aide humanitaire dans ce pays, même l'UNICEF. Rob Young, délégué principal, Comité international de la Croix-Rouge, a expliqué au comité qu'on a fini par réussir à entrer dans des zones de l'opposition et même dans le territoire contrôlé par l'EIL, mais que le respect du droit humanitaire international fait souvent défaut en Syrie. Il a donc été difficile pour les populations d'accéder à l'assistance et pour les travailleurs humanitaires, de les rejoindre¹³³. La multiplicité des parties au conflit ont également compliqué les négociations pour obtenir l'accès¹³⁴.

Martin Barber a dit au comité que le président Assad a « refusé arbitrairement d'accorder aux organismes de l'ONU l'autorisation de fournir une aide impartiale à tous les belligérants du

¹³⁰ Voir par exemple : *Témoignages*, 23 avril 2015 (Barber).

¹³¹ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Black).

¹³² Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 19 février 2015 (Joel E. Oestreich, professeur agrégé, Sciences politiques, et directeur, Programme d'études internationales, Université Drexel, à titre personnel).

¹³³ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (Rob Young, délégué principal, Comité international de la Croix-Rouge).

¹³⁴ *Témoignages*, 7 mai 2015 (Haque).

pays¹³⁵ ». Les zones échappant au contrôle du gouvernement ont été particulièrement touchées. Les Nations Unies ont du mal à aider les gens dans ces zones, et le régime Assad contrôle l'accès à l'aide humanitaire dans le cadre d'une stratégie visant à récompenser la population qui se soumet à lui. Les organismes non affiliés aux Nations Unies jouent un rôle crucial dans l'accès aux zones contrôlées par l'opposition parce qu'ils ne sont pas assujettis aux mêmes limitations. Le régime a cependant menacé les organismes qui viennent en aide aux gens dans les territoires rebelles de ne plus pouvoir intervenir dans les zones contrôlées par le gouvernement¹³⁶. Islamic Relief, par exemple, n'a pas accès au territoire contrôlé par le gouvernement¹³⁷.

Le Croissant-Rouge arabe syrien (SARC) est un intervenant important sur le terrain : 60 % de l'aide apportée par les Nations Unies passe par le SARC selon Hossam Elsharkawi, directeur, Opérations d'urgence et rétablissement, Opérations internationales, Croix-Rouge canadienne. Il en paie cependant le prix : dès le début de février 2015, 47 bénévoles et employés de l'organisme avaient été tués dans l'exercice de leurs fonctions¹³⁸. Malgré leurs efforts et leurs sacrifices, il y a encore beaucoup de Syriens qu'on n'arrive pas à rejoindre. Stephen Cornish, directeur exécutif de Médecins sans frontières au Canada, parle de « déserts humanitaires » en Syrie, où aucune aide ne parvient¹³⁹.

Selon Martin Barber, lorsque l'aide humanitaire peut être apportée seulement aux personnes en territoire contrôlé par un certain groupe impliqué dans le conflit, il faudrait la suspendre complètement pour éviter qu'on accuse les organismes humanitaires de favoriser un camp et de lui apporter une légitimité¹⁴⁰. Par contre, Maggie Black est d'avis qu'il faut absolument continuer à aider ceux qu'on peut rejoindre. Ces points de vue illustrent les choix que doivent faire des organismes comme le HCR et l'UNICEF lorsqu'ils cherchent à aider les enfants dans des situations de conflit. À moins d'un encadrement militaire, la « seule possibilité consiste à entreprendre des négociations discrètes et subtiles sur place¹⁴¹ ». Et même si un soutien militaire est disponible, il y a lieu de prendre garde, comme l'a expliqué le professeur McBride : les principes directeurs de l'aide humanitaire que sont la neutralité, l'impartialité et l'humanité peuvent être compromis par une telle association, ce qui en fait un choix problématique également¹⁴². Aucune décision n'est facile pour les intervenants humanitaires qui cherchent à avoir accès aux populations en difficulté dans des zones de conflit comme la Syrie.

B. Vivre hors des camps de réfugiés

Compte tenu des conditions de vie intolérables en Syrie, des millions de gens ont décidé de quitter le pays, notamment des mineurs non accompagnés. Quand on pense aux réfugiés, on pense généralement à des gens qui vivent dans des camps, mais ils sont de plus en plus nombreux à vivre dans des centres urbains et des installations informelles.

¹³⁵ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Barber).

¹³⁶ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Tabler).

¹³⁷ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Al-Rawni).

¹³⁸ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (Hossam Elsharkawi, directeur, Opérations d'urgence et rétablissement, Opérations internationales, Croix-Rouge canadienne).

¹³⁹ *Témoignages*, 5 février 2015 (Cornish).

¹⁴⁰ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Barber).

¹⁴¹ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Black).

¹⁴² *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

Les camps de réfugiés sont des mesures temporaires, mais les conflits se font de plus en plus durables. Un représentant du HCR a informé le comité que le délai moyen entre le déplacement d'un réfugié et l'éventualité qu'il rentre chez lui ou trouve une solution durable ailleurs est de 17 années. Dans certains cas, ce sont trois générations de réfugiés qui ont vécu dans des camps¹⁴³. Malgré que Stephen Cornish ait indiqué que plus de ressources financières étaient allouées à l'aide aux réfugiés dans les camps qu'ailleurs, les camps offrent peu ou pas de possibilités aux réfugiés de subvenir à leurs propres besoins¹⁴⁴.

Jeff Crisp a expliqué ce qui suit au comité :

Les camps n'ont jamais été une solution idéale. Un très grand nombre de preuves laissent entendre que le fait de vivre dans un camp est une expérience très négative pour les réfugiés. Toutefois, ces camps offrent une certaine prévisibilité en raison de la manière dont ils sont construits et conçus et dont on peut fournir aux habitants les besoins essentiels. Quand un si grand nombre de personnes sont réparties sur de vastes régions, la communauté de l'aide internationale doit réellement repenser sa façon de faire son travail¹⁴⁵.

Les réfugiés qui vivent en dehors des camps cherchent souvent à se rendre invisibles et sont plus difficiles à trouver et à aider¹⁴⁶. Le HCR a également été confronté à des défis liés à l'urbanisation accrue des réfugiés puisque les pays d'accueil du Sud global, où sont accueillis la plupart des réfugiés, préfèrent généralement garder les réfugiés dans des camps. Comme on l'a vu, comme la plupart des réfugiés syriens vivent en dehors des camps, les salaires baissent dans les pays voisins parce que ces réfugiés (adultes et enfants) sont prêts à travailler à des tarifs inférieurs au marché¹⁴⁷. Compte tenu de ce genre d'impact potentiel sur les communautés d'accueil, il est difficile pour le HCR de modifier ses politiques à l'égard des réfugiés hors camps. Le comité a cependant été informé que, en 2009, le HCR a adopté une nouvelle politique sur les réfugiés urbains, qui fait la promotion de moyens de subsistance en dehors des camps. Cette politique a été actualisée en 2014. Elle ne fait cependant que la promotion de ces moyens compte tenu de la situation locale, ce qui permet aux communautés d'accueil de justifier la décision de garder les réfugiés dans les camps¹⁴⁸.

Malgré le caractère délicat de la question des réfugiés urbains, le secteur humanitaire est en train de s'adapter à la nouvelle réalité en se montrant créatif et en cherchant de nouvelles voies d'accès pour les aider. Par exemple, l'information destinée aux réfugiés peut être transmise par messages textes ou par le biais des médias sociaux au lieu d'affiches dans les camps. CARE Canada a effectué une évaluation en Jordanie et conclu qu'« environ 90 p. 100 de ces réfugiés inscrits auprès de CARE avaient des téléphones cellulaires ». C'est donc un important moyen de communication¹⁴⁹. Les bons

¹⁴³ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

¹⁴⁴ *Témoignages*, 5 février 2015 (Audet).

¹⁴⁵ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

¹⁴⁶ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

¹⁴⁷ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp); *Témoignages*, 5 février 2015 (Audet).

¹⁴⁸ *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner); Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), [Politique du HCR sur les alternatives aux camps](#), 22 juillet 2014, HCR/HCP/2014/9.

¹⁴⁹ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

alimentaires et dons en espèces sont transmis par téléphone portable ou obtenus par le biais d'un enregistrement biométrique et d'une technologie de lecture de l'iris¹⁵⁰.

C. Répondre aux besoins des communautés d'accueil

Les réfugiés se mêlent de plus en plus aux populations locales, de sorte que les besoins des communautés d'accueil attirent plus l'attention du secteur humanitaire. Jeff Crisp a expliqué ceci :

Si les organismes fournissent toute leur aide aux réfugiés et ferment les yeux sur les besoins des habitants du pays d'accueil, de toute évidence, cela risque de susciter des tensions et même des conflits entre les deux groupes. De nombreux commentateurs prévoient que c'est ce qui arrivera au Liban. Jusqu'à présent, nous sommes heureux de dire que cela ne s'est pas réellement produit, mais il existe toujours ce risque. Si l'on ne tient pas compte des besoins des gens du pays d'accueil, le risque de tensions et de conflits avec la population des réfugiés aura certainement tendance à être plus grand¹⁵¹.

Le professeur Milner a dit au comité que le leadership de l'HCR peut être essentiel à éviter que les communautés d'accueil ne développent du ressentiment. Il a expliqué ainsi la situation des réfugiés afghans au Pakistan :

Voilà des exemples de situations où le HCR est très au courant des faits et très engagé à l'échelle locale dans ce genre de quiproquos qui sont nécessaires pour créer l'espace et les occasions qui favorisent l'autonomie des réfugiés, leur permettent d'assurer leur subsistance et, au final, constituent pour eux des solutions¹⁵².

L'aide aux communautés d'accueil pourrait être considérée comme une extension du mandat du HCR, mais le professeur McBride a dit au comité que l'Assemblée générale avait prévu de l'habiliter par le biais de résolutions demandant au HCR de tenir compte des besoins des communautés d'accueil et rappelant l'importance de leur participation au processus décisionnel¹⁵³. C'est là une reconnaissance du fait que les réfugiés s'en tirent mieux lorsqu'on tient compte des besoins du pays qui les accueille.

Jessie Thomson a dit au comité que, dans le contexte syrien, on s'est vraiment rendu compte de l'importance de l'aide à fournir aux communautés d'accueil et notamment aux membres les plus vulnérables de ces communautés tout en répondant aux besoins des réfugiés¹⁵⁴. Comme on l'a vu, en Jordanie, le gouvernement exige qu'une certaine aide soit apportée aux Jordaniens pauvres en même temps qu'aux réfugiés¹⁵⁵.

¹⁵⁰ *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner); *Témoignages*, 7 mai 2015 (De Angelis).

¹⁵¹ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

¹⁵² *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner).

¹⁵³ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

¹⁵⁴ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

¹⁵⁵ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

Hossam Elsharkawi a dit au comité que les communautés d'accueil elles-mêmes apportent une aide importante dont on ne parle pas nécessairement. Les pays voisins sont très généreux à l'égard des réfugiés syriens, mais il y a aussi des tensions en raison de la concurrence pour les emplois et du sentiment que les réfugiés reçoivent plus que les populations d'accueil ayant des besoins semblables. Les services et services publics sont également au bout de leur capacité¹⁵⁶. Selon Hossam Elsharkawi, compte tenu de la durée du conflit, les communautés d'accueil trouvent de plus en plus difficile de continuer à soutenir les réfugiés¹⁵⁷.

Les réfugiés syriens eux-mêmes ont la possibilité de faire leur part dans les communautés d'accueil. Avant la guerre, la Syrie était un pays à revenu moyen, et sa population était relativement instruite. Des témoins ont dit au comité que beaucoup de Syriens ayant fui leur pays sont très instruits et possèdent des compétences inutilisées. Selon ces témoins, le secteur de l'aide est débordé par ce qu'il y a à faire pour répondre aux besoins de base de tant de gens, et cela limite sa capacité à déterminer comment mettre à contribution les ressources humaines syriennes. Les gouvernements des pays d'accueil hésitent également à faire appel aux compétences des réfugiés syriens parce qu'il mettrait ces derniers en concurrence avec leurs propres ressortissants¹⁵⁸.

D. Veiller à une transition en douceur entre l'aide humanitaire et l'aide au développement

À mesure que l'aide aux populations d'accueil et l'aide aux réfugiés sont progressivement intégrées, on peut en dire autant de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Dans le cas de l'UNICEF, cette intégration s'est produite très tôt. L'organisme avait au départ un mandat humanitaire, mais il est très rapidement devenu évident que, pour répondre aux besoins des enfants, il fallait envisager une aide à long terme dans beaucoup d'endroits où il n'y avait pas urgence humanitaire¹⁵⁹.

Ce n'est que plus récemment que les intervenants humanitaires ont plus largement intégré les aspects du développement dès le début des mesures prises en réponse à une crise humanitaire¹⁶⁰. L'exemple de la Syrie, notamment, a semblé novateur parce que le HCR avait prévu qu'il s'agirait d'une situation durable et a fait intervenir très tôt des organismes voués au développement, comme le PNUD, et des institutions financières internationales¹⁶¹. Furio De Angelis a expliqué dans les termes suivants l'importance de cette tendance :

[L]es interventions d'urgence ne suffisent pas – elles doivent être complétées par des activités de développement. Au moment d'effectuer une intervention d'urgence, on doit semer les graines du développement futur. Si on ne le fait pas, on ne parviendra jamais à s'extirper d'une situation où on ne fait que réagir aux situations d'urgence, ce qui n'est pas viable à long terme ni même à moyen terme. Voilà pourquoi il est absolument crucial que les organismes de développement et les organismes d'intervention d'urgence coordonnent leurs activités à un stade précoce en cas de crise liée à des personnes déplacées. On ne le fait que depuis quelques années, mais

¹⁵⁶ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

¹⁵⁷ *Témoignages*, 5 février 2015 (Elsharkawi).

¹⁵⁸ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp et Streng).

¹⁵⁹ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Black).

¹⁶⁰ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

¹⁶¹ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

les organisations des Nations Unies et les autres partenaires internationaux continueront assurément de fonctionner de cette façon¹⁶².

L'intégration de l'aide au développement est importante à la fois pour les communautés d'accueil, où les réfugiés restent parfois très longtemps, et pour les pays d'origine, si les réfugiés sont encouragés à rentrer chez eux¹⁶³.

Les protagonistes du développement peuvent aussi faciliter les mesures d'aide humanitaire à court terme, notamment lorsqu'ils ont un double mandat, comme c'est le cas de l'UNICEF ou de CARE Canada. Ces organismes profitent de leur présence sur place au titre de l'aide au développement pour accélérer l'aide humanitaire en cas de crise¹⁶⁴. Jessie Thomson a rappelé que CARE, qui a un double mandat, est toujours en train de chercher des moyens de régler la situation des réfugiés dans la perspective du développement. Elle a expliqué qu'il faut multiplier les moyens leur permettant de subvenir à leurs besoins et de se suffire à eux-mêmes, de s'instruire et de se former professionnellement, pour des raisons de dignité personnelle, mais aussi parce que l'aide humanitaire ne suffit pas à répondre à tous les besoins. Par ailleurs, M^{me} Thomson a reconnu que l'aide au développement quand il s'agit de réfugiés peut être une question délicate sur le plan politique pour les gouvernements des pays d'accueil¹⁶⁵.

Il n'en reste pas moins que, compte tenu du fait avéré que les organismes humanitaires ne peuvent pas répondre à tous les besoins des personnes touchées par une crise humanitaire dans le monde, il s'est produit un mouvement en faveur de la promotion de la résilience des personnes touchées localement. On s'inquiète cependant de cette perspective dans les situations de conflit. Stephen Cornish a dit au comité que le secteur de l'aide s'appuie de plus en plus sur la capacité locale et les gouvernements locaux, mais que ce n'est pas aussi efficace dans les cas où il y a conflit et que les systèmes et infrastructures locaux se sont effondrés que dans les cas de catastrophe naturelle¹⁶⁶. Par contre, le professeur Milner a insisté sur l'importance d'intégrer les besoins des réfugiés dans les dimensions plus générales du développement, de la consolidation de la paix et de la participation politique au lieu de garder les réfugiés dans un « silo humanitaire »¹⁶⁷. Il a dit par ailleurs ceci :

La solution ne consiste pas à élaborer des programmes à long terme visant à fournir indéfiniment aux réfugiés des soins et le nécessaire vital. La solution consiste à les traiter comme des êtres humains qui sont capables de trouver une solution qui leur convient¹⁶⁸.

E. Instruire la prochaine génération

Sur un plan plus individuel, l'instruction et la formation professionnelle sont l'un des principaux moyens d'améliorer la situation des enfants déplacés. Cependant, Emma Bonar a dit au comité que

¹⁶² *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

¹⁶³ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

¹⁶⁴ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan); *Témoignages*, 23 avril 2015 (Black).

¹⁶⁵ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

¹⁶⁶ *Témoignages*, 5 février 2015 (Cornish).

¹⁶⁷ *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner).

¹⁶⁸ Ibid.

l'instruction est bien l'une des grandes priorités des réfugiés, mais que c'est l'un des secteurs de l'aide humanitaire qui obtient le moins de financement¹⁶⁹.

Un certain nombre de témoins reconnaissent qu'il faut fournir de l'instruction au-delà du niveau primaire pour permettre aux enfants de devenir des citoyens à part entière de leur société, de survivre et de s'épanouir¹⁷⁰, mais, comme l'a expliqué M^{me} Haque, de l'UNICEF, à l'échelle globale, on arrive beaucoup plus facilement à obtenir des résultats positifs en termes d'achèvement de la scolarité au niveau primaire qu'aux autres niveaux.

Emma Bonar a fait valoir que « [s]i nous devons offrir des services d'éducation, ils doivent être complets¹⁷¹ ». Sinon, comme on l'a vu, beaucoup d'enfants et leurs familles ne voient pas l'intérêt de l'école. Le comité a appris que des adolescents notamment sont laissés pour compte et que ceux qui ont plus de 18 ans ne reçoivent pas les services dont ils ont besoin¹⁷². Emma Bonar a fait valoir ceci :

Dans n'importe quelle société, les jeunes sont un groupe vital. Ils sont pleins de potentiel, d'idées, de motivation et d'énergie. Ils sont à l'âge où leur personnalité mûrit. Nous devons leur trouver des débouchés positifs et des activités constructives¹⁷³.

Sans possibilités d'instruction et de formation professionnelle, les jeunes seront coincés dans un cycle d'emplois peu rémunérés, de mauvais traitements et de désespoir qui est dangereux pour eux, pour leurs communautés et pour la stabilité de la région (génération perdue). Malheureusement, les pays d'accueil n'ont pas les ressources qui permettraient d'offrir une instruction de qualité à tous. Certaines solutions de rechange informelles sont en cours d'élaboration pour combler les lacunes, notamment des programmes scolaires et professionnels et de la formation axée sur l'employabilité à l'intention des enfants et adolescents syriens, mais cela ne suffit pas à répondre aux besoins qui existent¹⁷⁴.

Compte tenu des chiffres susmentionnés au sujet de la fréquentation scolaire et l'achèvement des études, on s'inquiète du fait que, si ces mesures ne touchent pas suffisamment d'enfants et d'adolescents syriens, on perdra l'occasion d'instruire toute une génération de Syriens, et ces enfants n'auront pas les compétences nécessaires à la reconstruction de leur pays lorsque le conflit sera résorbé¹⁷⁵. Un certain nombre de témoins se sont dits inquiets des conséquences éventuelles que cela aura sur le développement et la paix dans la région.

F. Coopération et coordination

L'importance de la coopération et de la coordination pour l'efficacité de l'aide a été soulignée par de nombreux témoins, tout comme l'importance accordée par les ONG et le MICRRCR au rôle de

¹⁶⁹ *Témoignages*, 5 février 2015 (Bonar).

¹⁷⁰ *Ibid.*; *Témoignages*, 5 février 2015 (Audet).

¹⁷¹ *Ibid.* (Bonar).

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*; *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Streng)

¹⁷⁵ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

coordination des Nations Unies. La coopération et la coordination sont nécessaires à divers niveaux, entre les organismes des Nations Unies, mais aussi avec les ONG nationales et internationales, le MICRRCR, divers niveaux de donateurs et les gouvernements directement concernés. La collecte et le partage de renseignements en est un élément crucial selon Cristy McLennan¹⁷⁶.

Quelques témoins ont parlé de guerres intestines, mais le comité a été informé que des efforts considérables ont été déployés au cours des dernières années pour améliorer la coordination entre les organismes et les partenaires des Nations Unies¹⁷⁷. Zaid Al-Rawni a dit que, au Darfour, en 2014, il pouvait y avoir, par exemple, quatre organismes s'occupant d'apporter de l'eau à un camp, mais aucun pour fournir de la nourriture ou de l'instruction. Aujourd'hui, on fait un effort plus concerté pour « répartir les responsabilités afin d'aider le plus de personnes possible, de la meilleure façon possible¹⁷⁸ ».

Le comité a appris que les progrès accomplis en termes de coopération étaient motivés en partie par l'incapacité à répondre suffisamment aux besoins d'un nombre grandissant de PDI, notamment au Darfour, puisque les PDI sont un groupe pour lequel il n'existe pas d'organisme spécialisé des Nations Unies. L'ampleur des urgences récentes et les exigences croissantes des donateurs en termes d'usage efficace des fonds et de vérification des programmes d'aide sont d'autres facteurs dont il a fallu tenir compte¹⁷⁹.

Dès 2005, le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) s'est chargé de la coordination générale des réponses aux crises internes de déplacement de personnes et aux catastrophes naturelles, tandis que, sur place, un coordonnateur humanitaire se charge de coordonner l'aide. Le HCR continue de coordonner les mesures prises pour les réfugiés¹⁸⁰. Selon M^{me} Haque, il y a une nette répartition des tâches entre les organismes des Nations Unies selon le domaine (p. ex. approvisionnement en eau et services sanitaires, gestion des camps, nourriture, protection). Comme on l'a vu, c'est ce qu'on appelle l'approche de responsabilité sectorielle (cluster) lorsqu'il est question du BCAH et l'approche par secteur lorsqu'il est question du HCR. Un organisme assume la direction et collabore avec les autres dans chaque secteur (affilié aux Nations Unies ou non) pour déterminer ce que chaque organisme fait dans chaque endroit, circonscrire les zones où aucun organisme n'est présent et trouver le moyen de combler cette lacune¹⁸¹. Cristy McLennan a expliqué ceci :

Il s'agit non pas de savoir si les autres organismes sont mieux placés, mais plutôt de savoir qui fait quoi, de comprendre les compétences spécialisées de chacune d'entre elles et de voir comment on peut collaborer de manière cohérente et logique afin que lors de la prochaine urgence ou lors du prochain conflit, nous ne peinions pas à comprendre le système pendant les premiers jours et les premières semaines. Nous

¹⁷⁶ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

¹⁷⁷ Au sujet des guerres intestines, voir par exemple : *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

¹⁷⁸ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Al-Rawni).

¹⁷⁹ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis); *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

¹⁸⁰ Mémoire sans titre du HCR, 13 juin 2014.

¹⁸¹ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

avons maintenant un système, et je crois que tous les partenaires font en sorte qu'il fonctionne le mieux possible¹⁸².

La représentante de l'UNICEF, M^{me} Haque, a rappelé la nécessité d'évaluer les avantages comparés d'attribuer telles ou telles responsabilités à tel ou tel organisme. Elle a ajouté que des discussions sont en cours pour déterminer le moyen le plus efficace et efficient d'éviter le double emploi lorsqu'il y a à la fois des réfugiés et des PDI dans les mêmes zones¹⁸³.

Le professeur McBride a fait remarquer que la coopération entre les organismes était le plus efficace dans le cadre des missions sur le terrain :

[Il] y a beaucoup plus de tension à New York entre les sièges sociaux qu'on peut en observer sur le terrain. Sur le terrain, les gens ont besoin les uns des autres. Ils doivent travailler ensemble, en partie parce qu'ils sont souvent dans des situations où ils ne sont pas en sécurité et ils dépendent les uns des autres. Je pense qu'on obtient une bien plus grande collaboration sur le terrain et beaucoup moins de tension qu'on en obtiendrait auprès de gens de New York ou de Genève, qui y sont préoccupés par le mandat, les empiétements et qui sera responsable de ceci et de cela¹⁸⁴.

L'intégration des intervenants locaux, comme les ONG locales, dans ce processus de coordination se révèle moins réussit que l'intégration et la coopération entre les organismes humanitaires internationaux, mais un certain nombre de témoins ont rappelé son importance. Martin Barber a également fait valoir que les populations locales et les diasporas des pays touchés sont souvent le mieux placées pour fournir de l'aide et devraient y être aidées¹⁸⁵. Furio De Angelis a fait écho à ces propos en insistant sur l'importance de la collaboration avec les gouvernements des pays d'accueil lorsqu'on veut joindre et aider des réfugiés¹⁸⁶.

L'acceptation des gouvernements est cruciale pour que les intéressés bénéficient de la coopération entre les organismes humanitaires. Le fait que le gouvernement syrien ne reconnaisse pas la nécessité de l'aide humanitaire a eu des effets importants sur la coordination des efforts dans ce pays au cours des deux ou trois premières années du conflit. À cause de cette résistance, il n'a pas été possible de mettre en place l'infrastructure de coordination ni d'envoyer le personnel nécessaire, et la coordination s'est faite plutôt au coup par coup. La situation s'est cependant améliorée depuis.

Un certain nombre de témoins ont fait état de certains inconvénients associés à l'amélioration de la coordination : elle peut en effet compromettre certains principes humanitaires, comme l'impartialité par exemple. Dans cet effort de coordination et pour des raisons de sécurité, le leadership des branches politiques et humanitaires des Nations Unies s'est rapproché. La coordination s'en est trouvée améliorée, mais l'impartialité de l'aide et de l'accès humanitaire pourrait être mise à mal¹⁸⁷. Comme l'a expliqué Martin Barber, qui a fait presque toute sa carrière aux Nations Unies, « ce

¹⁸² *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

¹⁸³ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

¹⁸⁴ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

¹⁸⁵ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Barber).

¹⁸⁶ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

¹⁸⁷ *Témoignages*, 5 février 2015 (Cornish); et : *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

système est plus ouvert à l'approche politisée » depuis quelques années du fait que la coopération s'est accrue entre les diverses branches des Nations Unies¹⁸⁸. Zaid Al-Rawni, lui aussi, estime que les Nations Unies ne sont plus considérées comme aussi impartiales qu'autrefois¹⁸⁹.

1. Les atouts des divers types d'organisme

Les témoins représentant des ONG ont dit au comité que les organismes des Nations Unies ont plus d'influence sur l'évolution des politiques et plus facilement accès aux décideurs importants que les ONG. Ils jouent donc un rôle important en matière de sensibilisation et de leadership, quoiqu'ils pourraient faire plus selon certains témoins¹⁹⁰. Selon un témoin, l'un des atouts du HCR est sa capacité à mobiliser d'importantes ressources financières. Sa principale difficulté serait la lourdeur de sa bureaucratie, qui limite son aptitude à réagir rapidement¹⁹¹. Par ailleurs, cette énorme bureaucratie peut être utile dans certains cas, notamment lorsqu'il faut mobiliser massivement des ressources¹⁹². On compte également sur l'UNHCR pour « relever les lacunes [...] déterminer l'orientation stratégique de l'intervention [...] prioriser les besoins et [...] coordonner les opérations » lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins de réfugiés¹⁹³.

Selon Jeff Crisp, les ONG sont « habituellement plus agiles et plus rapides », ce qui leur permet d'être plus rapidement sur place¹⁹⁴. Matt Streng, de son côté, a rappelé que les ONG comme sa propre organisation sont aptes à négocier dans des zones occupées par l'opposition auxquelles les organismes des Nations Unies n'ont parfois pas accès et qu'elles sont bien placées pour renforcer la capacité de partenaires locaux, par exemple de paliers de gouvernement inférieurs et d'organisations de la société civile¹⁹⁵. Comme elles sont reliées à la réalité locale, les ONG peuvent aussi être une source d'information importante pour les organismes des Nations Unies qui doivent évaluer les besoins¹⁹⁶.

Zaid Al-Rawni a expliqué ceci :

Tout le monde doit composer avec son propre lot de difficultés. Les organismes de l'ONU et les petits organismes ont leurs propres défis à surmonter. Les organismes de taille moyenne, comme le nôtre, Oxfam, Aide à l'enfance et l'UNICEF, ont leurs propres défis [...] Qui est le mieux placé pour fournir de l'aide? [...] Dans certains cas, nos organismes sont probablement beaucoup plus aptes à fournir de l'aide, tandis que les organismes de l'ONU sont probablement beaucoup mieux placés pour le faire dans d'autres circonstances¹⁹⁷.

¹⁸⁸ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Barber).

¹⁸⁹ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Al-Rawni).

¹⁹⁰ *Témoignages*, 5 février 2015 (Bonar).

¹⁹¹ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

¹⁹² *Témoignages*, 23 avril 2015 (Al-Rawni).

¹⁹³ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

¹⁹⁴ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

¹⁹⁵ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Streng).

¹⁹⁶ *Témoignages*, 5 février 2015 (Bonar).

¹⁹⁷ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Al-Rawni).

Selon Jeff Crisp, ce qui compte, c'est de tirer parti des atouts des deux types d'organisme¹⁹⁸. Il semble que le HCR et l'UNICEF soient précisément en train d'essayer de le faire en collaborant avec de nombreuses organisations ne relevant pas des Nations Unies.

Les membres du comité notent que des organisations ne relevant pas des Nations Unies collaborent étroitement avec le HCR et l'UNICEF, à titre de partenaires et de responsables de la mise en œuvre de projets financés par les deux organismes¹⁹⁹. L'UNHCR, par exemple, collabore avec 750 ONG du monde entier et achemine un tiers de ses budgets de protection et d'aide par le biais de ces organisations. Jessie Thomson estime que les consultations annuelles entre le HCR et les ONG sont « fondamentales » parce qu'elles sont l'occasion de discuter des enjeux régionaux et thématiques avec les cadres supérieurs du Haut-Commissariat²⁰⁰.

G. Des mécanismes de financement efficaces et durables

Le professeur Audet a expliqué au comité que la recherche de financement des organisations peut entraver la coopération parce que la collaboration peut supposer le partage de fonds²⁰¹. Selon le professeur McBride, des efforts sont en cours pour améliorer la coopération en lien avec le financement grâce aux appels coordonnés des organismes des Nations Unies et des équipes des Nations Unies sur place en fonction des besoins prioritaires de chaque zone²⁰².

Jeff Crisp et d'autres témoins attestent la généreuse participation du Canada aux budgets du HCR et de l'UNICEF et la « quantité très impressionnante de ressources [...] consacrées à la crise syrienne²⁰³ ». Cela dit, compte tenu de l'ampleur du problème, les efforts internationaux n'ont pas suffi à répondre aux besoins. D'autres conflits comme ceux qui ont cours en République centrafricaine, au Soudan du Sud et en Ukraine partagent l'attention de la collectivité internationale. Selon M. Crisp, le système humanitaire est sollicité à son maximum, et il manque d'argent, de fournitures, de capacité logistique et de personnel d'expérience²⁰⁴.

Le manque de fonds peut avoir de graves répercussions sur ceux qui ont besoin d'aide. Furio De Angelis a rappelé que, en République centrafricaine, les réfugiés des camps ne reçoivent que 900 calories par jour (au moment où il a témoigné, en 2014), alors que le minimum est de 2000 calories²⁰⁵. Le comité a également appris que le manque de fonds est notamment courant dans des situations prolongées comme celle de la Syrie, parce que de nouvelles urgences les fait oublier²⁰⁶.

On fait des efforts pour diversifier la base de donateurs, en faisant appel notamment à des donateurs privés et non traditionnels, comme les États du Golfe par exemple. M^{me} Haque a dit au comité qu'on

¹⁹⁸ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

¹⁹⁹ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

²⁰⁰ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

²⁰¹ *Témoignages*, 5 février 2015 (Audet).

²⁰² *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

²⁰³ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

²⁰⁴ *Ibid.*; *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Streng).

²⁰⁵ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

²⁰⁶ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride et Oestreich).

obtient quelques résultats auprès des donateurs non traditionnels²⁰⁷. Cependant, comme l'a précisé Jeff Crisp, l'aide fournie par ces États n'est pas coordonnée avec les mesures prises par les Nations Unies comme l'est celle des donateurs plus traditionnels. C'est pourquoi, même si les montants peuvent être substantiels, on ne sait pas très bien d'où vient l'argent et à quoi il sert²⁰⁸.

Selon les témoignages, en dehors des efforts pour multiplier les ressources financières, une certaine évolution des pratiques de financement pourrait permettre de beaucoup mieux répondre aux besoins des personnes déplacées par un conflit, notamment des enfants. Selon M^{me} Haque et d'autres témoins, on a besoin de ressources moins assorties de conditions²⁰⁹. Plusieurs témoins ont également critiqué l'habitude de réserver des fonds à tel ou tel organisme, programme ou pays. Lorsque les fonds sont réservés, il est impossible de les attribuer à une priorité supérieure²¹⁰. Par exemple, les fonds réservés à l'approvisionnement en eau et aux services sanitaires ne peuvent pas être transférés au budget alimentaire là où ce besoin est plus important.

Des témoins du MAECD ont informé le comité que le Canada n'assigne pas les fonds qu'il verse au HCR et à l'UNICEF à un secteur particulier, bien qu'il participe à des initiatives spéciales visant à répondre aux besoins de certaines populations, par exemple à l'initiative « Non à une génération perdue »²¹¹. Le Canada doit être félicité de cette décision, qui permet une souplesse suffisante pour acheminer les fonds là où les besoins sont le plus criants, de gagner en efficacité et de répondre à de nouvelles priorités en fonction de la situation sur le terrain²¹².

Des témoins ont également expliqué qu'on a besoin de financement à plus long terme pour garantir la continuité des services et planifier les activités à plus long terme²¹³. Selon CARE Canada, le financement accordé à l'organisme au titre de l'aide humanitaire porte généralement sur un mois à un an. Par exemple, depuis 1992, il a obtenu un financement annuel pour son travail dans un camp de réfugiés, alors qu'il est capable de prévoir les besoins sur un certain nombre d'années. Cela donne lieu à une perte d'efficacité, fait perdre du personnel et réduit la possibilité d'utiliser les ressources de façon plus stratégique. Jessie Thomson estime qu'un mode de financement pluriannuel permettrait d'innover²¹⁴.

H. Des solutions politiques

Un supplément de ressources permettrait au HCR, à l'UNICEF et à leurs partenaires d'améliorer l'aide humanitaire, mais cela ne suffirait pas à régler les conflits qui se soldent par un grand nombre de personnes déplacées dans bien des régions du monde. Un certain nombre de témoins se sont dits frustrés de voir que les efforts déployés sur le plan politique pour régler ces difficultés ne soient pas plus fructueux.

²⁰⁷ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

²⁰⁸ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

²⁰⁹ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

²¹⁰ *Ibid.*; *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

²¹¹ Mémoire du MAECD.

²¹² *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

²¹³ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque); *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

²¹⁴ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

L'aide humanitaire peut sauver des vies, mais elle ne permet pas de régler les conflits. Comme l'a rappelé Hossam Elsharkawi, la plupart des réfugiés veulent rentrer chez eux. Pour que cela soit possible, il faut un règlement politique des conflits, ce qui suppose la participation des protagonistes locaux et de la collectivité internationale²¹⁵.

Jeff Crisp pense que, sur la scène internationale, le Canada pourrait jouer un rôle dans la promotion de solutions politiques permettant aux réfugiés de rentrer dans un pays en paix où ils pourront subvenir à leurs besoins²¹⁶. Selon le professeur Milner, le HCR pourrait aussi aider à préparer les réfugiés et promouvoir leur participation au processus de résolution des conflits qui les touchent. Le Haut-Commissariat a déjà facilité et soutenu le dialogue et favorisé l'enregistrement des électeurs afin qu'une entente sur la fin d'un conflit puisse être considérée comme légitime par les personnes déplacées et non pas seulement par les parties en guerre. L'organisme a aussi fait la promotion de programmes de coexistence pour régler les tensions intercommunautaires et les conflits dans les communautés de réfugiés afin que ces derniers acquièrent les compétences qui leur permettront de régler les conflits à leur retour chez eux. Il participe par ailleurs à un certain nombre de mesures visant à préparer les réfugiés à jouer un rôle productif dans leur société à leur retour au pays. Il facilite par exemple la formation de médecins, d'infirmières et d'enseignants parmi les réfugiés sud-soudanais pour combler les pénuries observées à cet égard dans le pays²¹⁷.

²¹⁵ *Témoignages*, 5 février 2015 (Elsharkawi).

²¹⁶ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

²¹⁷ *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner).

CHAPITRE 6 : RECOMMANDATIONS

Les activités de l'UNICEF et du HCR ont évolué au fil de l'histoire depuis la création de ces organismes. La plupart des témoins entendus par le comité ont fait l'éloge des efforts déployés par ces organismes pour répondre aux besoins des enfants déplacés par des conflits. On sait qu'il faut faire plus pour aider les enfants qui souffrent des conséquences du conflit en Syrie et ailleurs dans le monde, mais il semble y avoir un accord général sur le fait que les deux organismes sont des éléments essentiels de la solution.

Comme les témoignages l'attestent, non seulement les organismes humanitaires sont conscients des difficultés auxquelles ils se heurtent pour aider les enfants déplacés, mais ils cherchent activement des solutions. Les membres du comité ont été encouragés d'apprendre que beaucoup d'initiatives sont prises à cet égard. Le Sommet humanitaire mondial²¹⁸ qui aura lieu en 2016 sera une occasion importante pour les nombreux protagonistes de ce secteur de réfléchir aux lacunes actuelles, de circonscrire les mesures propres à garantir un usage efficace des ressources, de se donner les moyens de mieux rendre compte de l'utilisation des fonds qu'ils reçoivent et de répondre plus efficacement aux besoins des personnes touchées par un conflit, notamment ceux des enfants.

Voici quelques recommandations à l'intention du MAECD sur les moyens d'appuyer les efforts que déploient le HCR et l'UNICEF pour répondre aux besoins des enfants. Leur concrétisation pourrait vraiment changer la vie des enfants déplacés par les conflits, en Syrie et ailleurs dans le monde.

A. L'accès

L'accès à l'aide humanitaire est un problème qui suppose des négociations sur le terrain en même temps que des mesures diplomatiques plus larges. M^{me} Haque a dit au comité que l'UNICEF compte sur les gouvernements pour soulever la question des droits des enfants dans les conflits armés et pour promouvoir l'accès à l'aide humanitaire, reconnaissant le gouvernement du Canada comme un « solide allié » dans cette cause²¹⁹. Le comité estime que ce travail représente une contribution importante du Canada à l'appui des activités du HCR et de l'UNICEF auprès des enfants déplacés par un conflit.

Recommandation 1

Le comité recommande au gouvernement du Canada de poursuivre ses efforts de sensibilisation à l'échelle internationale eu égard aux besoins des enfants touchés par un conflit et de soutenir activement les négociations visant à permettre au HCR, à l'UNICEF et à d'autres d'avoir accès aux populations ayant besoin d'aide humanitaire en Syrie, en engageant des entretiens diplomatiques avec les gouvernements appropriés dans le cadre des Nations Unies, au niveau bilatéral et sur d'autres tribunes.

²¹⁸ Le Sommet humanitaire mondial est une initiative du secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon. La gestion en est assurée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), et son objectif est de « réunir les gouvernements, les organismes humanitaires, les populations touchées par une crise humanitaire et de nouveaux partenaires, dont le secteur privé, pour proposer des solutions à nos problèmes les plus pressants et pour élaborer un programme visant à adapter l'action humanitaire à l'avenir », [About the World Summit](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT].

²¹⁹ *Témoignages*, 7 mai 2015 (Haque).

B. Les besoins des jeunes

Comme on l'a vu, les organismes humanitaires doivent accorder plus d'importance aux besoins des jeunes déplacés par un conflit. Ce groupe a des besoins uniques, mais, comme le mandat de l'UNICEF se limite aux enfants, l'organisme n'est pas responsable des jeunes de plus de 18 ans. Des témoins ont fait valoir au comité que les jeunes n'ont pas accès à des services adaptés à leurs besoins particuliers. Emily Bonar a expliqué ce qui suit au comité :

[L]a jeunesse [...] est laissée pour compte dans le contexte humanitaire. Cela s'explique en partie par le fait que ni l'UNICEF ni le HCR n'ont le mandat d'offrir des programmes d'éducation aux enfants de ce groupe d'âge, si l'on met à part le nombre minime de bourses accordées aux jeunes par le HCR. Les jeunes de plus de 18 ans n'ont pas autant de service.

[...]

C'est ce groupe qui reviendra en Syrie et reconstruira le pays très bientôt, nous l'espérons tous. C'est également ce groupe qui a le plus d'influence sur les enfants de la collectivité. En effet, les enfants se tournent davantage vers les jeunes que vers les adultes et cela est vrai dans toutes les communautés. Nous devons pouvoir donner à ces jeunes des compétences, des programmes de formation et un enseignement supérieur²²⁰.

Des solutions créatives sont en cours d'exploration. Par exemple, on est en train de créer des partenariats en ligne avec des universités de partout dans le monde pour permettre à des jeunes de poursuivre leurs études sans avoir à quitter leur collectivité. Ces études ne sont cependant pas toujours reconnues par les gouvernements d'accueil, et la collectivité internationale a démontré peu d'intérêt envers le financement de ce genre d'initiative jusqu'à présent²²¹.

Recommandation 2

Le comité recommande au gouvernement du Canada d'appuyer les initiatives qui renforcent la capacité du HCR et de l'UNICEF de répondre aux besoins spécifiques des jeunes dans les situations de déplacement causées par les conflits et favoriser la prise de mesures d'intervention à cet égard, notamment par l'intermédiaire de programmes de soutien psychosocial, de formation et de perfectionnement des compétences adaptés aux besoins particuliers des jeunes.

Recommandation 3

Le comité recommande au gouvernement du Canada de continuer de promouvoir et de soutenir les programmes à l'intention des jeunes déplacés par les conflits, notamment de programmes d'instruction scolaire et de formation professionnelle, à toutes les tribunes qui conviennent, mais plus particulièrement par le biais du rôle du Canada à la vice-présidence du Comité exécutif du HCR et comme membre du Conseil d'administratif de l'UNICEF.

²²⁰ *Témoignages*, 5 février 2015 (Bonar).

²²¹ Ibid.

Recommandation 4

Le comité recommande au gouvernement du Canada de continuer de collaborer avec l'UNICEF et le HCR pour renforcer la reconnaissance et la promotion des programmes d'éducation alternative, par exemple les programmes de rattrapage destinés aux élèves qui ont manqué l'école et les programmes d'apprentissage en ligne. Que l'on promeuve activement les programmes qui assurent la continuité de l'éducation à tous les niveaux (primaire, secondaire et postsecondaire, y compris la formation professionnelle et les stages).

C. La promotion de l'innovation

Les organismes humanitaires se heurtent à de nombreuses difficultés et affrontent des situations de conflit de plus en plus complexes. Leurs ressources actuelles ne leur permettent pas de répondre aux besoins des populations touchées. Il faut donc trouver de nouveaux moyens d'aider les plus vulnérables et de maximiser les résultats compte tenu des fonds disponibles. Les innovations techniques, par exemple les transferts de fonds par téléphone portable et les possibilités d'apprentissage en ligne, sont un moyen de s'adapter à la nouvelle donne et de répondre aux besoins d'un plus grand nombre de personnes. Des solutions non techniques, comme l'initiative « Non à une génération perdue » sont également nécessaires, quoique, malheureusement, cette initiative ne soit pas suffisamment financée.

Recommandation 5

Le comité recommande au gouvernement du Canada de continuer à soutenir l'initiative « Non à une génération perdue », d'envisager d'augmenter sa participation, de collaborer avec d'autres donateurs visant les mêmes objectifs et d'encourager le HCR et l'UNICEF à communiquer des pratiques exemplaires et des cas couronnés de succès dans le cadre de cette initiative.

L'UNICEF et le HCR, qui sont de grandes bureaucraties dotées d'un personnel nombreux collaborant avec des centaines de partenaires, peuvent jouer un rôle de premier plan dans la recherche de nouveaux moyens de procéder et dans la promotion de l'innovation dans le secteur humanitaire. L'un des atouts de l'UNICEF, comparativement à bien d'autres organismes des Nations Unies, est sa structure décentralisée, qui habilite ses employés et leur permet d'essayer de nouvelles choses²²². Il semble que le HCR soit aussi à la recherche de moyens novateurs, et un site Web est conçu pour inciter le personnel à proposer des solutions, les bonnes idées étant récompensées²²³.

Recommandation 6

Le comité recommande au gouvernement du Canada, avec d'autres pays donateurs, assume un rôle de leadership pour circonscrire de nouveaux secteurs d'innovation pour répondre aux besoins des enfants déplacés par un conflit, puis d'en partager les résultats avec le HCR, l'UNICEF et d'autres organismes humanitaires au prochain Sommet humanitaire mondial et à d'autres occasions.

²²² *Témoignages*, 19 février 2015 (Oestreich).

²²³ *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

D. Aide fournie en fonction des besoins

Le comité a appris que les catégories et la documentation sont des éléments importants dans l'aide à laquelle une personne a accès. Sa naissance a-t-elle été enregistrée? S'agit-il d'une PDI ou d'un réfugié? La personne est-elle d'origine palestinienne ou syrienne? Quel est le conflit qui attire le plus les médias et qui, par conséquent, attire aussi le plus de ressources? Les réponses à ces questions ont des répercussions importantes sur les intéressés. Stephen Cornish a expliqué que, même si l'aide humanitaire est censée être fournie en fonction des besoins, ce n'est pas souvent le cas sur le terrain :

L'un des premiers défis dont je veux parler concerne le statut des particuliers. Le système humanitaire est fondé sur une série de catégories qui dicte le niveau d'aide que quelqu'un reçoit. Ce niveau d'aide dépend de la façon dont est désignée la personne, à savoir s'agit-il d'une personne déplacée, d'un réfugié ou, dans le cas des nombreux pays voisins de la Syrie aujourd'hui, seulement de personnes en situation précaire [...]

Nous constatons en outre que les niveaux d'assistance varient en fonction des désignations que l'on donne à ces gens. Il me semble très étrange que le principe déterminant de l'aide est la catégorie dans laquelle sont classés ces gens, plutôt que leurs besoins réels ou leur vulnérabilité. C'est en partie fonction, semble-t-il, de mandats juridiques et de la bureaucratie; mais dans un cas comme dans l'autre, les gens qui reçoivent cette aide dépendent de la catégorie dans laquelle ils se trouvent, catégorie qu'ils ne peuvent pas changer, en dépit du fait que tous les gens ont besoin des mêmes éléments vitaux de base pour survivre et s'épanouir, pour prendre soin de leurs enfants et d'eux-mêmes²²⁴.

Outre la catégorisation établie par les organismes des Nations Unies, comme l'a expliqué M. Cornish, les gouvernements des pays d'accueil instituent, eux aussi, des catégories en fonction du statut en termes d'immigration. Les réfugiés cherchent à obtenir un statut juridique, puis sont laissés dans un *no man's land* lorsqu'ils veulent le renouveler, ce qui peut conduire à un manque de protection juridique et à l'impossibilité d'obtenir des services²²⁵. Selon Martin Barber et d'autres témoins, la seule solution est « une collaboration intense » entre les organismes à mandats différents si l'on veut garantir que l'aide est effectivement fournie en fonction des besoins²²⁶.

L'engagement de l'UNICEF à venir en aide à « tous les enfants partout » permet de surmonter le problème de la catégorisation. Par contre, le mandat du HCR suscite une difficulté parce que l'organisme n'est pas censé venir en aide à tout le monde. Selon les témoins, la solution ne réside pas dans la création d'un méga-organisme chargé de tout pour tous. Jessie Thomson a exprimé le sentiment général dans les termes suivants :

Le HCR n'a pas pour vocation de devenir une super organisation qui s'occuperait de tout, des secours au développement. C'est un travail colossal qui doit être accompli,

²²⁴ *Témoignages*, 5 février 2015 (Cornish).

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Témoignages*, 23 avril 2015 (Barber).

mais il faut que les organismes des Nations Unies et leurs partenaires travaillent ensemble²²⁷.

Recommandation 7

Le comité recommande au gouvernement du Canada de collaborer avec ses partenaires, notamment avec le HCR et l'UNICEF, pour améliorer la coopération et la collaboration entre les intervenants du secteur humanitaire afin de s'assurer que la catégorisation des personnes ne mine pas l'accès à l'aide offerte selon les besoins.

Recommandation 8

Compte tenu de l'importance de la coordination pour assurer que l'aide humanitaire est fournie en fonction des besoins, le comité recommande au gouvernement du Canada, par le biais du rôle du Canada comme donateur, comme vice-président du Comité exécutif du HCR et comme membre du Conseil d'administration de l'UNICEF, d'encourager des initiatives visant à améliorer les secteurs de la coordination de ces deux organismes.

E. L'amélioration des mécanismes de financement

Le comité a appris qu'il manque souvent de fonds pour répondre aux besoins des enfants déplacés par un conflit dans le monde. En 2011-2012, l'aide destinée aux victimes de la crise syrienne a été financée à 70 %, mais la proportion est tombée à 50 % l'année dernière. Cela traduit une tendance plus générale, à savoir que le financement diminue à mesure que la situation de conflit se prolonge²²⁸.

Le Canada est un contributeur important du HCR et de l'UNICEF, et le gouvernement doit être félicité de reconnaître que les donateurs ne sont pas nécessairement les mieux placés pour déterminer les priorités de financement et, par conséquent, de ne pas assigner les fonds qu'il accorde. Cela dit, il y a encore à faire. Les témoins n'ont cessé de dire au comité qu'on a besoin de financement plus souple et d'engagements à long terme. Cela permettrait aux organismes de gagner en efficacité et de veiller à ce que les fonds soient consacrés aux besoins les plus urgents.

La souplesse est une nécessité compréhensible, mais il faut rappeler l'importance de la reddition des comptes, ce qui suppose un solide système de suivi et d'évaluation. Il faudra trouver des solutions créatives, notamment dans les zones de conflit, mais des efforts prometteurs sont en cours. L'UNICEF, par exemple, fait appel aux populations locales pour accéder à des zones où il ne peut pas aller en Syrie en raison des interdictions ou de problèmes de sécurité. Le comité a été informé que l'organisme a reçu 2 000 rapports de suivi depuis l'intérieur de la Syrie concernant la situation des enfants et les services qu'ils reçoivent²²⁹.

²²⁷ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

²²⁸ *Témoignages*, 7 mai 2015 (De Angelis).

²²⁹ *Témoignages*, 7 mai 2015 (Haque).

Recommandation 9

Le comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec d'autres États, fournisse des fonds afin de contribuer à la réduction des problèmes de financement du HCR et de l'UNICEF relativement aux objectifs d'aide humanitaire offerte aux personnes touchées par le conflit en Syrie.

ANNEXE A : SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

INTRODUCTION

Depuis le début du conflit syrien, en 2011, près de 4 millions de Syriens ont été contraints à chercher refuge dans d'autres États, et 7,6 millions ont dû abandonner leur foyer et se déplacer à l'intérieur des frontières de leur pays (personnes déplacées à l'interne)²³⁰. Presque la moitié des réfugiés syriens et des personnes déplacées à l'interne (PDI) sont des enfants²³¹.

Pour aider les familles déplacées à s'adapter à leur nouvel environnement, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) travaillent sans relâche, de concert avec leurs partenaires, pour apporter de l'aide en Syrie et dans la région. Comme les deux organismes interviennent également dans beaucoup d'autres régions du monde pour y venir en aide aux personnes déplacées, la question se pose : disposent-ils, sur le plan institutionnel, des moyens de répondre aux besoins des plus vulnérables parmi les personnes déplacées, à savoir les enfants?

Le 6 mai 2014, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le comité) a reçu l'ordre de renvoi suivant :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, la façon dont les mandats et les méthodes du HCR et de l'UNICEF ont évolué pour répondre aux besoins des enfants déplacés dans les situations de conflits contemporains, en prêtant une attention particulière à la crise qui secoue actuellement la Syrie²³².

Du 26 mai 2014 au 7 mai 2015, le comité a entendu une vingtaine de témoins, dont des représentants du gouvernement du Canada, d'organismes des Nations Unies²³³, d'organisations non gouvernementales (ONG) et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICROR), ainsi que des universitaires. Le présent document fait le survol des conclusions du comité.

MANDATS ET PRATIQUES

L'aide aux enfants déplacés par des conflits est l'un des volets importants du travail du HCR et de l'UNICEF. En fait, c'est l'une des raisons pour lesquelles ces deux organismes ont été créés après la Deuxième Guerre mondiale, et c'est notamment le cas de l'UNICEF. Les pages qui suivent renferment un aperçu du mandat de chaque organisation, de même qu'une description de leurs responsabilités pour répondre aux besoins des enfants déplacés par des conflits.

A. Mandat du HCR

Le HCR a été créé en décembre 1950, il est devenu opérationnel en janvier 1951, et c'est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les activités du HCR s'enracinent dans le pouvoir accordé à l'organisme par le Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les

²³⁰ UNICEF, *UNICEF Response to Information Request from Senate of Canada Standing Committee on Human Rights*, 7 mai 2015 [Réponse de l'UNICEF] (mémoire écrit) [EN ANGLAIS SEULEMENT].

²³¹ Réponse de l'UNICEF.

²³² Sénat, *Journaux du Sénat*, 2^e session, 41^e législature, n^o 56, 6 mai 2014.

²³³ Pour diverses raisons, le HCR et l'UNICEF ont été les seuls organismes de l'ONU à pouvoir témoigner, quoique le Programme alimentaire mondial (PAM) ait fourni un mémoire écrit.

réfugiés, la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et le Protocole relatif au statut des réfugiés (Protocole de 1967) et s'alignent sur l'orientation déterminée par son Comité exécutif et l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU)²³⁴. Les diverses résolutions de l'AGNU ont progressivement élargi le champ des activités du HCR et multiplié les groupes de population dont il s'occupe²³⁵. L'organisme a commencé par assumer un rôle limité à la protection des réfugiés et à la recherche de solutions durables, mais il a progressivement élargi le champ de son aide. C'est aujourd'hui un organisme de financement et de coordination qui remplit également des fonctions opérationnelles sous la forme d'une aide directe. Il répond par ailleurs aux besoins de groupes très divers, par exemple à ceux des personnes déplacées à l'interne²³⁶.

Les témoins n'étaient pas unanimes quant à savoir si le mandat du HCR avait progressivement changé ni à déterminer les activités de l'organisme qui font effectivement partie de son mandat. Il semble au comité que les témoins interprètent peut-être différemment la distinction entre les mandats et les activités. Là où un témoin voit un changement de mandat dans l'expansion des catégories de personnes aidées, un autre n'est pas de cet avis. Pour le comité, il suffit de rappeler que le travail du HCR a visiblement évolué avec le temps.

La plupart des témoins ne considèrent cependant pas que le mandat du HCR empêche l'organisme de répondre aux besoins des enfants déplacés par des conflits. Comme on le verra plus loin, d'autres obstacles entravent pourtant les mesures visant à aider ce groupe.

B. Mandat de l'UNICEF

En 1946, le Fonds international de secours à l'enfance (ICEF) a été créé pour fournir des secours de base comme de la nourriture et des soins médicaux aux enfants d'Europe de l'Est²³⁷; il a plus tard été renommé l'UNICEF. L'Assemblée générale des Nations Unies a donné pour mandat à l'UNICEF de faire valoir l'importance de la protection des enfants, de participer aux mesures visant à répondre à leurs besoins fondamentaux et de promouvoir la multiplication des possibilités offertes aux enfants de réaliser leur potentiel humain²³⁸. Aucun des témoins qui ont comparu devant le comité ne souhaite que le mandat de l'UNICEF soit modifié.

Au départ, la sphère d'activité de l'UNICEF était beaucoup plus restreinte qu'aujourd'hui. Le mandat de l'UNICEF s'est rapidement élargi pour couvrir l'Asie, puis l'Amérique latine, à la fin des années 1940, et l'Afrique subsaharienne dans les années 1950²³⁹. Il s'agissait à l'origine d'un

²³⁴ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 26 mai 2014 (Leslie E. Norton, directrice générale, Direction de l'assistance humanitaire internationale, Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada); Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 2 juin 2014 (Furio De Angelis, représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés); Assemblée générale des Nations Unies, Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 14 décembre 1950, A/RES/428(V) [le Statut]; Assemblée générale des Nations Unies, Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, Nations Unies, Série des traités, vol. 189, p. 137; Assemblée générale des Nations Unies, Protocole relatif au statut des réfugiés, 31 janvier 1967, Nations Unies, Série des traités, vol. 606, p. 267.

²³⁵ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 19 février 2015 (Mike McBride, professeur de sciences politiques, Collège Whittier, Californie, à titre personnel).

²³⁶ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 9 juin 2014 (Jessie Thomson, directrice, Aide humanitaire, CARE Canada); *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton); Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (James Milner, professeur agrégé au Département de science politique à l'Université Carleton, à titre personnel).

²³⁷ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 23 avril 2015 (Maggie Black, historienne de l'UNICEF, à titre personnel).

²³⁸ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

²³⁹ Fonds des Nations Unies pour l'enfance [UNICEF], *1946–2006 Soixante ans au service des enfants*, 2006.

organisme de secours d'urgence, mais le personnel de l'UNICEF s'est assez rapidement rendu compte qu'il fallait en faire plus si on voulait « aider les enfants à survivre, à surmonter leurs difficultés, à se développer et à vivre dans des environnements où ils bénéficient d'une protection et du soutien dont ils ont besoin²⁴⁰ ».

Dans les années 1950 et 1960, l'axe de l'organisme s'est tourné vers les programmes à long terme voués à la santé publique, à l'éducation et, plus généralement, au développement pour répondre aux besoins des enfants parallèlement à l'aide d'urgence première après un conflit. Dans les années 1970 et 1980, l'UNICEF a continué d'élargir le champ de ses programmes pour y inclure le planning familial, l'éducation informelle et certains programmes particuliers destinés aux femmes et aux filles, aux enfants des zones urbaines et aux enfants vulnérables comme les enfants ouvriers et les enfants soldats²⁴¹. L'UNICEF est maintenant un organisme voué à la fois à l'aide humanitaire et au développement (contrairement au HCR qui est un organisme purement humanitaire)²⁴². Dans les années 1990, l'organisme a réorienté son approche, passant d'une approche en fonction des besoins à une approche basée sur les droits, après l'adoption de la Convention des droits de l'enfant par les Nations Unies²⁴³.

C. HCR et UNICEF : responsabilités au sein de l'approche sectorielle et de l'approche par secteur

Le HCR et l'UNICEF poursuivent des objectifs complémentaires concernant les enfants déplacés, mais ils remplissent des rôles différents auprès de ce groupe, selon la situation. À titre d'agence des Nations Unies chargée de s'occuper des réfugiés, le HCR mène les mesures de secours globales à l'intention des réfugiés transfrontaliers. Pour ce faire, il utilise une « approche par secteur ». Par contre, lorsque des mesures de secours sont nécessaires à l'intérieur d'un pays en raison d'un conflit, comme c'est le cas en Syrie, la direction et la coordination sont déterminées par l'approche de responsabilité sectorielle (cluster). Le HCR n'est pas responsable de la coordination dans l'approche sectorielle, il dirige cependant certain « cluster ». L'UNICEF dirige certains secteurs ou « cluster », selon le contexte. Bref, l'approche de responsabilité sectorielle et l'approche par secteur sont employées pour cerner les besoins, les responsabilités et les capacités, et ont été créées pour accroître la coordination entre les organisations humanitaires. Chaque « cluster » ou « secteur » renvoie à un type de besoin, comme l'hébergement ou la protection.

L'UNICEF et le HCR sont impliqués dans plusieurs secteurs différents et à des degrés variés; ils agissent parfois comme organisations principales et d'autres fois, comme organisations participantes. Voici les secteurs dans lesquelles elles occupent l'avant-scène.

1. Les responsabilités du HCR

- **EN Syrie :**
 - protection et services communautaires;
 - coordination et gestion des camps;

²⁴⁰ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 2 juin 2014 (Yasmin Ali Haque, directrice adjointe, Bureau des programmes d'urgence, siège social de l'UNICEF).

²⁴¹ UNICEF, *UNICEF – Les étapes décisives*, 2004.

²⁴² *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

²⁴³ UNICEF, *UNICEF – Les étapes décisives*, 2004.

- logement et articles non alimentaires²⁴⁴.
- **Dans les pays voisins de la Syrie qui accueillent des réfugiés :**
 - le HCR est chargé de la coordination générale des mesures de secours²⁴⁵;
 - le HCR aide les pays d'accueil à enregistrer les réfugiés;
 - le HCR dirige divers autres secteurs (les secteurs varient selon le pays)²⁴⁶.

2. Les responsabilités de l'UNICEF

- L'UNICEF axe son travail sur les enfants en détresse, peu importe où ils se trouvent. L'organisme joue un rôle similaire dans les approches de responsabilité sectorielle et par secteur.
- L'UNICEF dirige les opérations dans certains secteurs ou « cluster », avec quelques variations selon le pays.
- L'UNICEF :
 - fournit des services de santé;
 - fournit des services éducatifs;
 - assure la protection des enfants;
 - fournit de l'eau, des services sanitaires et d'hygiène;
 - s'occupe de nutrition.

LES ENFANTS SYRIENS DÉPLACÉS ET LA RÉPONSE DU HCR ET DE L'UNICEF

Cette section décrit brièvement la situation des enfants syriens déplacés, en Syrie et ailleurs, ainsi que les principales difficultés auxquelles ils se heurtent. Dans la mesure du possible, la réponse du HCR et de l'UNICEF aux besoins des enfants est soulignée, quoique les témoins n'aient pas parlé beaucoup des initiatives mises en œuvre et se soient concentrés davantage sur les situations difficiles que vivent les enfants.

A. Répercussions du conflit sur les enfants

La section qui suit décrit les difficultés qui frappent les enfants et leurs familles en raison des mécanismes d'adaptation erronés qu'emploient leurs parents à cause de la guerre.

1. Les mineurs non accompagnés

Des témoins ont affirmé au comité que l'une des principales préoccupations du HCR est les enfants non accompagnés et ceux qui ont été séparés de leurs parents, car ils sont les plus vulnérables. Des milliers d'enfants se trouvent dans cette situation : plus de 8 000 se sont présentés aux frontières de la Syrie sans leurs parents en 2014²⁴⁷. Il est particulièrement important que ces enfants soient enregistrés pour qu'ils reçoivent une aide ciblée²⁴⁸. Le HCR travaille fort pour informer les parents

²⁴⁴ HCR, *Le point sur la crise syrienne*, 7 mai 2015, Ottawa [mise à jour de l'information du HCR] (mémoire écrit).

²⁴⁵ [Regional Refugee and Resilience Plan 2015-2016: In Response to the Syria Crisis](#), décembre 2014.

²⁴⁶ Mise à jour de l'information du HCR; HCR, *2014 Année en revue HCR Jordan* (mémoire écrit).

²⁴⁷ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

²⁴⁸ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

quant à l'endroit où ils doivent signaler la disparition de leurs enfants. Il utilise des systèmes de repérage des familles et de réunification pour remettre les enfants à leurs parents ou, quand cela est impossible, à des membres de leur parenté avec l'UNICEF et d'autres organisations qui s'occupent de réunification²⁴⁹.

2. L'accès aux soins de santé

Le système de santé syrien a été gravement touché : « Quelque 5,7 millions d'enfants n'ont pas accès aux services de santé dont ils ont besoin parce que seulement 43 % des hôpitaux syriens sont entièrement opérationnels²⁵⁰. » La Syrie ne peut plus fournir le même niveau de soins qu'elle le pouvait auparavant. Un témoin a déclaré : « À l'heure actuelle, ce ne sont pas que les balles, mais également le manque de soins médicaux de base qui causent la mort des enfants²⁵¹. » Dans le cadre de ses mesures de santé, l'UNICEF fournit des ressources humaines, de l'équipement et des médicaments aux centres de santé primaires et aux cliniques itinérantes dans le pays et appuie les campagnes de vaccination contre la polio. L'UNICEF répond aux besoins en soins de santé des réfugiés syriens dans les pays voisins en renforçant la capacité des systèmes de santé nationaux de ces pays, y compris en améliorant les campagnes de vaccination contre la rougeole et la polio²⁵². Le HCR est également présent dans le secteur de la santé, notamment en donnant des ambulances et des cliniques itinérantes²⁵³.

3. Le travail des enfants

Les enfants qui travaillent sont un autre problème important en Syrie et pour les enfants syriens réfugiés. Le HCR a informé le comité que « ce problème est directement lié à la survie des familles²⁵⁴ ». L'UNICEF estime qu'en 2014 un enfant syrien réfugié dans la région sur dix travaillait²⁵⁵. Comme l'a expliqué un témoin, le HCR est conscient que bien des familles dépendent du revenu gagné par un enfant, car elles peuvent ainsi payer pour des besoins urgents et essentiels comme les soins de santé et un logis²⁵⁶.

4. Le recrutement par des groupes armés

Une autre des principales préoccupations du HCR est le recrutement d'enfants dans le conflit²⁵⁷. Les enfants réfugiés sont aussi à risque, mais les enfants qui vivent en Syrie et ceux qui sont non accompagnés ou séparés le sont encore plus. Bon nombre sont forcés de rejoindre les rangs, mais certains adolescents rejoignent volontairement des groupes armés. Le comité a appris que, lorsque des enfants sont recrutés par des groupes armés, l'UNICEF et ses partenaires documentent les graves violations des droits des enfants qui se produisent et négocient avec les belligérants pour élaborer

²⁴⁹ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton); *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

²⁵⁰ Réponse de l'UNICEF.

²⁵¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 9 juin 2014 (Cristy McLennan, conseillère principale, Interventions humanitaires et d'urgence, Aide à l'enfance Canada).

²⁵² UNICEF, *Humanitarian Action for Children- Syrian refugees and other affected populations in Egypt, Jordan, Iraq, Lebanon and Turkey*, 2015 (mémoire écrit).

²⁵³ HCR, *Le point sur la crise syrienne*, 7 mai 2015, Ottawa [mise à jour de l'information du HCR] (mémoire écrit).

²⁵⁴ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

des « plans relatifs aux mesures à prendre pour mettre fin à ces violations et libérer les enfants recrutés de force par des groupes armés²⁵⁸ ».

5. Les risques qui touchent les filles et la nécessité d'avoir recours à des mesures sexospécifiques

Pour protéger les jeunes garçons syriens du recrutement en Syrie, des familles limitent leur liberté de mouvement. Il s'ensuit que ce sont des adolescentes qui remplissent les tâches habituellement attribuées aux jeunes garçons, et « elles sont ainsi plus à risque et plus exposées²⁵⁹ ». Dans toute la région, les filles sont beaucoup plus exposées au risque d'être exploitées sexuellement, de subir des violences sexuelles et d'être mariées précocement. Elles risquent également plus d'être isolées physiquement et socialement²⁶⁰. Les mariages d'enfants se multiplient également : la proportion, d'une fille sur cinq avant le conflit, est passée à trois filles sur cinq de moins de dix-huit ans²⁶¹.

Pour régler ces problèmes, le secteur humanitaire cherche à faire reconnaître les besoins distincts des hommes et des femmes tout comme des garçons et des filles dans le cadre des programmes. Par exemple, le HCR a lancé un projet pilote d'intégration des dimensions de l'âge, du sexe et de la diversité dans ses programmes, pour « veiller à ce que tous les volets du travail de l'organisation comportent des protections tenant compte des sexospécificités, de façon à ce que la responsabilité de répondre aux besoins particuliers des femmes ou aux questions de genre n'incombe plus à un ou deux collègues sur le terrain, mais bien à l'ensemble du personnel²⁶² ».

6. L'éducation

Le nombre d'enfants et de jeunes ne fréquentant pas l'école en raison du conflit syrien est alarmant. Selon les estimations du HCR, 600 000 enfants réfugiés ne vont pas à l'école²⁶³.

• En Syrie :

- l'assiduité scolaire a chuté de plus de 50 %²⁶⁴;
- 2 millions d'enfants en Syrie ne peuvent recevoir une éducation²⁶⁵;
- 25 % des écoles syriennes sont endommagées, détruites ou utilisées comme refuge²⁶⁶;
- les écoles et les enseignants sont délibérément visés²⁶⁷.

• Dans les pays avoisinants :

²⁵⁸ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 7 mai 2015 (Yasmin Ali Haque, directrice adjointe, Bureau des programmes d'urgence, siège social de l'UNICEF).

²⁵⁹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 30 octobre 2014 (Matt Streng, conseiller principal, Développement des jeunes, Mercy Corps).

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ *Témoignages*, 7 mai 2015 (Haque).

²⁶² *Témoignages*, 5 février 2015 (Milner).

²⁶³ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (Stephen Cornish, directeur exécutif, Médecins sans frontières Canada).

²⁶⁴ Réponse de l'UNICEF.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

- « [E]n 2014, 80 p. 100 des enfants syriens réfugiés au Liban et 56 p. 100 de ceux qui sont réfugiés en Jordanie ne fréquentent pas l'école²⁶⁸. »
- Raisons pour lesquelles les enfants réfugiés ne fréquentent pas l'école :
 - infrastructure insuffisante étant donné le grand nombre de réfugiés;
 - obstacles financiers;
 - rattrapage difficile après avoir manqué des années d'école;
 - perceptions négatives du système scolaire;
 - violence, humiliation et craintes pour la sécurité.

B. Initiative « Non à une génération perdue »

Les organismes humanitaires s'inquiètent que soit perdue la possibilité d'instruire « une génération entière d'enfants syriens [...] minée par la violence, les déplacements ainsi que l'absence persistante de possibilités²⁶⁹ ». Lancée en 2013 par l'UNICEF, le HCR et d'autres organismes, l'initiative intitulée « Non à une génération perdue » vise à régler la question en tenant compte des liens étroits entre éducation des enfants et protection des enfants. L'idée générale est que « [s]i un enfant fréquente l'école et a accès à l'éducation, assez souvent, cela signifie également qu'il est dans un environnement sûr; c'est du moins ce que nous espérons. Les enfants ont le droit d'être dans un environnement sûr lorsqu'ils sont à l'école²⁷⁰. »

L'initiative se sert de l'éducation pour réunir quatre éléments importants : l'apprentissage, la santé physique, la santé psychosociale et la protection²⁷¹. La campagne vise à recueillir près d'un milliard de dollars²⁷². L'évaluation de cette initiative, qui a eu lieu un an après son introduction, a révélé que plus d'un million d'enfants ont obtenu un soutien éducatif, que 1,5 million ont reçu des fournitures scolaires, que plus de 600 000 enfants ont fait l'objet d'un soutien psychosocial et que plus de 60 000 adolescents « profitent de nouvelles avenues, dont la formation professionnelle et l'acquisition de compétences pratiques²⁷³ ».

C. Rôle du Canada dans les mesures de secours

Selon les chiffres de mai 2015, le Canada est non seulement au sixième rang des grands pays donateurs pour la Syrie²⁷⁴, mais aussi un partenaire important de l'UNICEF et du HCR.

1. Le donateur

- Le Canada a versé 503,5 millions de dollars pour répondre aux besoins humanitaires liés à la crise syrienne, et 150 millions de dollars ont été annoncés en 2015²⁷⁵.

²⁶⁸ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis).

²⁶⁹ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

²⁷⁰ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

²⁷¹ *Témoignages*, 26 mai 2014 (Norton).

²⁷² Ibid.

²⁷³ UNICEF, *Initiative « Non à une génération perdue » : Protéger l'avenir des enfants touchés par le conflit syrien, Rapport annuel*, septembre 2014 [Non à une génération perdue] (mémoire écrit).

²⁷⁴ Mémoire sans titre du MAECD, 14 mai 2015 [mémoire du MAECD] (mémoire écrit).

- Le Canada a versé 67,9 millions de dollars au HCR et 88,7 millions de dollars à l'UNICEF entre 2012 et 2015²⁷⁶.
- Le Canada a remis 111,9 millions de dollars à l'initiative « Non à une génération perdue »²⁷⁷.

2. Le partenaire

- Le Canada assume la vice-présidence du Comité exécutif du HCR et il fait partie du Conseil d'administration de l'UNICEF.
- Le Canada a accepté d'accueillir 11 300 réfugiés syriens d'ici la fin de 2017²⁷⁸.

TENDANCES ET DÉFIS DANS LE SECTEUR HUMANITAIRE

Les témoins qui ont comparu devant le comité ont parlé des difficultés du secteur humanitaire, dont le HCR et l'UNICEF.

A. Accès insuffisant à l'aide humanitaire

L'accès à l'aide humanitaire par les populations dans le besoin en Syrie a été un obstacle considérable pour les organisations qui leur viennent en aide dans ce pays. Rob Young, délégué principal, Comité international de la Croix-Rouge, a expliqué au comité qu'on a fini par réussir à entrer dans des zones de l'opposition, mais que le respect du droit humanitaire international fait souvent défaut en Syrie. En outre, Martin Barber, membre honoraire de l'Université d'Édimbourg et ancien directeur du Service de la lutte antimines des Nations Unies, a dit au comité que le président Assad a « refusé arbitrairement d'accorder aux organismes de l'ONU l'autorisation de fournir une aide impartiale à tous les belligérants du pays²⁷⁹ ».

B. Vivre hors des camps de réfugiés

De plus en plus de réfugiés (tant syriens que ceux qui fuient d'autres conflits) vivent dans des centres urbains et des installations informelles plutôt que dans des camps de réfugiés. Cette situation crée d'autres problèmes pour le secteur humanitaire, car les réfugiés qui vivent en dehors des camps cherchent souvent à se rendre invisibles et sont plus difficiles à trouver et à aider²⁸⁰. Malgré le caractère délicat de la question des réfugiés urbains pour les gouvernements des pays d'accueil en raison de leurs répercussions sur les marchés du travail et le coût de la vie, le secteur humanitaire est en train de s'adapter à la nouvelle réalité en se montrant créatif, par exemple l'information destinée aux réfugiés peut être transmise par messages textes ou par le biais des médias sociaux.

C. Répondre aux besoins des communautés d'accueil

Les réfugiés se mêlent de plus en plus aux populations locales, de sorte que les besoins des communautés d'accueil attirent plus l'attention du secteur humanitaire, qui souhaite éviter les

²⁷⁵ Mémoire du MAECD.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 26 mai 2014 (Sarita Bhatla, directrice générale, Affaires des réfugiés, Citoyenneté et Immigration Canada); Affaires étrangères, Commerce et Développement, *Aider les populations les plus vulnérables du monde*, communiqué de presse, 7 janvier 2015.

²⁷⁹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 23 avril 2015 (Martin Barber, membre honoraire de l'Université d'Édimbourg et ancien directeur du Service de la lutte antimines des Nations Unies, à titre personnel).

²⁸⁰ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

conflits entre les deux groupes. Jeff Crisp, directeur principal, Politiques et défense des intérêts, Refugees International, a expliqué ceci :

Si les organismes fournissent toute leur aide aux réfugiés et ferment les yeux sur les besoins des habitants du pays d'accueil, de toute évidence, cela risque de susciter des tensions et même des conflits entre les deux groupes. De nombreux commentateurs prévoient que c'est ce qui arrivera au Liban. Jusqu'à présent, nous sommes heureux de dire que cela ne s'est pas réellement produit, mais il existe toujours ce risque. Si l'on ne tient pas compte des besoins des gens du pays d'accueil, le risque de tensions et de conflits avec la population des réfugiés aura certainement tendance à être plus grand²⁸¹.

Jessie Thomson, directrice, aide humanitaire à CARE Canada, a dit au comité que, dans le contexte syrien, on s'est vraiment rendu compte de l'importance de l'aide à fournir aux communautés d'accueil et notamment aux membres les plus vulnérables de ces communautés tout en répondant aux besoins des réfugiés²⁸². Comme on l'a vu, en Jordanie, le gouvernement exige qu'une certaine aide soit apportée aux Jordaniens pauvres en même temps qu'aux réfugiés²⁸³.

D. Veiller à une transition en douceur entre l'aide humanitaire et l'aide au développement

À mesure que l'aide aux populations d'accueil et l'aide aux réfugiés sont progressivement intégrées, on peut en dire autant de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Ce n'est que plus récemment que les intervenants humanitaires ont plus largement intégré les aspects du développement dès le début des mesures prises en réponse à une crise humanitaire²⁸⁴. L'exemple de la Syrie, notamment, a semblé novateur parce que le HCR avait prévu qu'il s'agirait d'une situation durable et a fait intervenir très tôt des organismes voués au développement, comme le PNUD, et des institutions financières internationales²⁸⁵. Les protagonistes du développement peuvent aussi faciliter les mesures d'aide humanitaire à court terme, notamment lorsqu'ils ont un double mandat, comme c'est le cas de l'UNICEF ou de CARE Canada. Ces organismes profitent de leur présence sur place au titre de l'aide au développement pour accélérer l'aide humanitaire en cas de crise²⁸⁶.

E. Instruire la prochaine génération

Sur un plan plus individuel, l'instruction et la formation professionnelle sont l'un des principaux moyens d'améliorer la situation des enfants déplacés. Cependant, l'instruction est l'un des secteurs de l'aide humanitaire qui obtient le moins de financement²⁸⁷. Un certain nombre de témoins reconnaissent qu'il faut fournir de l'instruction au-delà du niveau primaire pour permettre aux enfants de devenir des citoyens à part entière de leur société, de survivre et de s'épanouir²⁸⁸, mais,

²⁸¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 30 octobre 2014 (Jeff Crisp, directeur principal, Politiques et défense des intérêts, Refugees International).

²⁸² *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

²⁸³ *Témoignages*, 30 octobre 2014 (Crisp).

²⁸⁴ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

²⁸⁵ *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

²⁸⁶ *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan); *Témoignages*, 23 avril 2015 (Black).

²⁸⁷ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (Emma Bonar, directrice, Programme pour la jeunesse, Conseil norvégien pour les réfugiés).

²⁸⁸ Ibid; Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 février 2015 (François Audet, professeur, Département de management et technologie, Université du Québec à Montréal, à titre personnel).

comme l'a expliqué Yasmine Ali Haque, directrice adjointe, Bureau des programmes d'urgence, siège social de l'UNICEF, à l'échelle globale, on arrive beaucoup plus facilement à obtenir des résultats positifs en termes d'achèvement de la scolarité au niveau primaire qu'aux autres niveaux. Le comité a appris que des adolescents notamment sont laissés pour compte et que ceux qui ont plus de 18 ans ne reçoivent pas les services dont ils ont besoin²⁸⁹.

F. Coopération et coordination

L'importance de la coopération et de la coordination pour l'efficacité de l'aide a été soulignée par de nombreux témoins, tout comme l'importance accordée par les ONG et le MICRRCR au rôle de coordination des Nations Unies. La coopération et la coordination sont nécessaires à divers niveaux, entre les organismes des Nations Unies, mais aussi avec les ONG nationales et internationales, le MICRRCR, divers niveaux de donateurs et les gouvernements directement concernés. Le comité a appris que les progrès accomplis en termes de coopération étaient motivés en partie par l'incapacité à répondre suffisamment aux besoins d'un nombre grandissant de PDI, notamment au Darfour, puisque les PDI sont un groupe pour lequel il n'existe pas d'organisme spécialisé des Nations Unies. L'ampleur des urgences récentes et les exigences croissantes des donateurs en termes d'usage efficace des fonds et de vérification des programmes d'aide sont d'autres facteurs dont il a fallu tenir compte²⁹⁰. Des témoins ont raconté au comité que des efforts ont été déployés ces dernières années pour améliorer la coordination entre les agences des Nations Unies et leurs partenaires²⁹¹. Un certain nombre de témoins ont fait état de certains inconvénients associés à l'amélioration de la coordination : elle peut en effet compromettre certains principes humanitaires, comme l'impartialité par exemple.

G. Mécanismes de financement efficaces et durables

Étant donné que la situation des réfugiés et les conflits perdurent, les contributions internationales n'ont pas été à la hauteur pour répondre aux besoins existants. On fait des efforts pour diversifier la base de donateurs, en faisant appel notamment à des donateurs privés et non traditionnels, comme les États du Golfe par exemple. M^{me} Haque a dit au comité qu'on obtient quelques résultats auprès des donateurs non traditionnels²⁹². Selon les témoignages, en dehors des efforts pour multiplier les ressources financières, une certaine évolution des pratiques de financement pourrait permettre de beaucoup mieux répondre aux besoins des personnes déplacées par un conflit, notamment des enfants. Selon M^{me} Haque et d'autres témoins, on a besoin de ressources moins assorties de conditions²⁹³.

Plusieurs témoins ont également critiqué l'habitude de réserver des fonds, car il devient alors impossible de les attribuer à une priorité supérieure²⁹⁴. Par exemple, les fonds réservés à l'approvisionnement en eau et aux services sanitaires ne peuvent pas être transférés au budget alimentaire là où ce besoin est plus important. Des témoins ont également expliqué qu'on a besoin

²⁸⁹ *Témoignages*, 5 février 2015 (Bonar).

²⁹⁰ *Témoignages*, 2 juin 2014 (De Angelis); *Témoignages*, 9 juin 2014 (Thomson).

²⁹¹ Au sujet des guerres intestines, voir par exemple : *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

²⁹² *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque).

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Ibid.; *Témoignages*, 19 février 2015 (McBride).

de financement à plus long terme pour garantir la continuité des services et planifier les activités à plus long terme²⁹⁵.

H. Solutions politiques

Un supplément de ressources permettrait au HCR, à l'UNICEF et à leurs partenaires d'améliorer l'aide humanitaire, mais cela ne suffirait pas à régler les conflits qui se soldent par un grand nombre de personnes déplacées dans bien des régions du monde. Un certain nombre de témoins se sont dit frustrés de voir que les efforts déployés sur le plan politique pour régler ces difficultés ne soient pas plus fructueux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le comité recommande au gouvernement du Canada de poursuivre ses efforts de sensibilisation à l'échelle internationale eu égard aux besoins des enfants touchés par un conflit et de soutenir activement les négociations visant à permettre au HCR, à l'UNICEF et à d'autres d'avoir accès aux populations ayant besoin d'aide humanitaire en Syrie, en engageant des entretiens diplomatiques avec les gouvernements appropriés dans le cadre des Nations Unies, au niveau bilatéral et sur d'autres tribunes.

Recommandation 2

Le comité recommande au gouvernement du Canada d'appuyer les initiatives qui renforcent la capacité du HCR et de l'UNICEF de répondre aux besoins spécifiques des jeunes dans les situations de déplacement causées par les conflits et de favoriser la prise de mesures d'intervention à cet égard, notamment par l'intermédiaire de programmes de soutien psychosocial, de formation et de perfectionnement des compétences adaptés aux besoins particuliers des jeunes.

Recommandation 3

Le comité recommande au gouvernement du Canada de continuer de promouvoir et de soutenir les programmes à l'intention des jeunes déplacés par les conflits, notamment de programmes d'instruction scolaire et de formation professionnelle, à toutes les tribunes qui conviennent, mais plus particulièrement par le biais du rôle du Canada à la vice-présidence du Comité exécutif du HCR et comme membre du Conseil d'administratif de l'UNICEF.

Recommandation 4

Le comité recommande au gouvernement du Canada de continuer de collaborer avec l'UNICEF et le HCR pour renforcer la reconnaissance et la promotion des programmes d'éducation alternative, par exemple les programmes de rattrapage destinés aux élèves qui ont manqué l'école et les programmes d'apprentissage en ligne. Que l'on promeuve activement les programmes qui assurent la continuité de l'éducation à tous les niveaux (primaire, secondaire et postsecondaire, y compris la formation professionnelle et les stages).

Recommandation 5

Le comité recommande au gouvernement du Canada de continuer à soutenir l'initiative « Non à une génération perdue », d'envisager d'augmenter sa participation, de collaborer avec d'autres donateurs visant les mêmes objectifs et d'encourager le HCR et l'UNICEF à communiquer des pratiques exemplaires et des cas couronnés de succès dans le cadre de cette initiative.

²⁹⁵ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Haque); *Témoignages*, 9 juin 2014 (McLennan).

Recommandation 6

Le comité recommande au gouvernement du Canada, avec d'autres pays donateurs, d'assumer un rôle de leadership pour circonscrire de nouveaux secteurs d'innovation pour répondre aux besoins des enfants déplacés par un conflit, puis d'en partager les résultats avec le HCR, l'UNICEF et d'autres organismes humanitaires au prochain Sommet humanitaire mondial et à d'autres occasions.

Recommandation 7

Le comité recommande au gouvernement du Canada de collaborer avec ses partenaires, notamment avec le HCR et l'UNICEF, pour améliorer la coopération et la collaboration entre les intervenants du secteur humanitaire afin de s'assurer que la catégorisation des personnes ne mine pas l'accès à l'aide offerte selon les besoins.

Recommandation 8

Compte tenu de l'importance de la coordination pour assurer que l'aide humanitaire est fournie en fonction des besoins, le comité recommande au gouvernement du Canada, par le biais du rôle du Canada comme donateur, comme vice-président du Comité exécutif du HCR et comme membre du Conseil d'administration de l'UNICEF, d'encourager des initiatives visant à améliorer les secteurs de la coordination de ces deux organismes.

Recommandation 9

Le comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec d'autres États, fournisse des fonds afin de contribuer à la réduction des problèmes de financement du HCR et de l'UNICEF relativement aux objectifs d'aide humanitaire offerte aux personnes touchées par le conflit en Syrie.

ANNEXE B : SOURCES DES MANDATS RESPECTIFS DU HCR ET DE L'UNICEF

HCR

- [*Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*](#)
- [*Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*](#)
- [*Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés*](#)
- [*Convention de 1961 sur la réduction de l'état d'apatridie*](#)
- Diverses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies. Par exemple, au sujet du rôle du HCR auprès des PDI, voir la résolution de l'Assemblée générale 48/116 en date du 20 décembre 1993 (paragraphe 12).
- Conclusions et décisions du [Comité exécutif](#).

UNICEF

- [Résolutions des Nations Unies établissant et mandatant l'UNICEF \(1946-1948\) \[EN ANGLAIS SEULEMENT\]](#)
- Diverses autres résolutions de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC.
- Documents et décisions du [Conseil d'administration](#).

ANNEXE C : TÉMOINS

Lundi 26 mai 2014

Citoyenneté et Immigration Canada :

Sarita Bhatla, directrice générale, Affaires des réfugiés.

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada :

Leslie E. Norton, directrice générale, Assistance humanitaire internationale;

Dave Metcalfe, directeur général, Développement Europe et Moyen-Orient;

Mark Gwozdecky, directeur général, Développement, Commerce et diplomatie au Moyen-Orient.

Lundi 2 juin 2014

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :

Furio De Angelis, représentant au Canada.

Administration centrale de l'UNICEF : (par vidéoconférence)

Yasmin Haque, directrice adjointe, Bureau des programmes d'urgence;

François Ducharme, spécialiste des interventions d'urgence, Bureau des programmes d'urgence.

Jeudi 9 juin 2014

Aide à l'enfance Canada :

Cristy McLennan, conseillère principale, Interventions humanitaires et d'urgence (par vidéoconférence).

À titre personnel :

Andrew J. Tabler, agrégé supérieur de recherche, The Washington Institute for Near East Policy (par vidéoconférence).

CARE Canada :

Jessie Thomson, directrice, Aide humanitaire.

Jeudi 30 octobre 2014

Refugees International :

Jeff Crisp, directeur principal, Politiques et défense des intérêts (par vidéoconférence).

Mercy Corps :

Matt Streng, conseiller principal, Développement des jeunes (par vidéoconférence).

Le jeudi 5 février 2015

Médecins Sans Frontières :

Stephen Cornish, directeur exécutif.

Croix-Rouge canadienne :

Hossam Elsharkawi, directeur, Opérations d'urgence et rétablissement, Opérations internationales.

Comité international de la Croix-Rouge :

Rob Young, délégué principal.

Conseil norvégien pour les réfugiés :

Emma Bonar, directrice, Programme pour la jeunesse (par vidéoconférence).

À titre personnel :

James Milner, professeur agrégé, Département de science politique, Université Carleton;

François Audet, professeur, Département de management et technologie, Université du Québec à Montréal.

Jeudi 19 février 2015

À titre personnel :

Joel E. Oestreich, professeur agrégé, Sciences politiques, et directeur, Programme d'études internationales, Université Drexel (par vidéoconférence);

Mike McBride, professeur de sciences politiques, Collège Whittier, Californie (par vidéoconférence).

Jeudi 23 avril 2015

À titre personnel :

Maggie Black, historienne de l'UNICEF (par vidéoconférence);

Martin Barber, membre honoraire, Université d'Édimbourg et Ancien directeur, Service de la lutte antimines des Nations Unies (par vidéoconférence).

Islamic Relief Canada :

Zaid Al-Rawni, président-directeur général.

Jeudi 7 mai 2015

Administration centrale de l'UNICEF :

Dre Yasmin Ali Haque, directrice adjointe, Bureau des programmes d'urgence (par vidéoconférence).

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada :

Mark Gwozdecky, directeur général, Moyen Orient et Maghreb;

Leslie E. Norton, directrice générale, Assistance humanitaire internationale.

Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés :

Furio De Angelis, représentant au Canada.