

Avant-propos

Pour la communauté humanitaire, le début de l'année a été marqué par le tsunami qui a ravagé l'Indonésie et le Sri Lanka le 26 décembre 2004. L'intervention qui a suivi s'est avérée extrêmement difficile car compliquée, à tous les stades, par l'ampleur des dégâts et l'étendue de la zone sinistrée.

L'UNHCR a répondu sur-le-champ à l'appel du Secrétaire général, qui demandait aux Nations Unies de fournir un effort de secours massif. Cette décision allait de soi, compte tenu de l'immensité des besoins, de notre présence dans les zones touchées et de notre expérience en matière d'opérations d'urgence. Le Haut Commissariat a dépêché de toute urgence des équipes d'intervention à Sumatra et monté une opération d'hébergement de secours sur l'île durement frappée, tout en étendant les opérations existantes pour venir en aide aux zones sinistrées du Sri Lanka et de la Somalie. Au total, l'UNHCR a procuré des abris et des secours à plus de 600 000 personnes, qui en avaient désespérément besoin.

Notre engagement dans l'effort de secours post-tsunami, où les populations n'étaient pas victimes d'une guerre ou d'atteintes aux droits de l'homme mais d'une catastrophe naturelle, est l'un des nombreux faits significatifs survenus dans le domaine de l'action humanitaire et au sein même du Haut Commissariat.

Un autre événement important s'est produit en septembre, lorsque le Comité permanent interorganisations a pris des mesures afin de donner de l'espoir aux personnes déplacées à l'intérieur de leurs pays, trop longtemps négligées par la communauté internationale. La proposition formulée par les organisations, issue d'un long processus de consultation impulsé par le Coordonnateur des secours d'urgence, était motivée par une volonté commune de mener des interventions plus efficaces et plus prévisibles. Les responsabilités relatives aux secteurs d'intervention clés ont été clairement délimitées et réparties entre les différentes organisations : « l'approche concertée » a ainsi franchi une étape supplémentaire, dans un système qui sera dorénavant appliqué aux crises de déplacement interne. L'UNHCR a été prié d'assumer la responsabilité des opérations menées dans les modules « protection », « coordination et gestion des camps » et « abris de secours » dans des situations de déplacement interne provoquées par des conflits. Il semblerait qu'enfin, grâce à cette stratégie dynamique, une faille persistante de l'action humanitaire soit en passe de se refermer.

La stratégie par secteurs ou « modules » a d'abord été lancée dans trois pays africains – la République démocratique du Congo, l'Ouganda et le Libéria –, mais c'est au Pakistan qu'elle a été appliquée de la manière la plus concrète et la plus étendue, puisqu'elle a servi à guider l'intervention interorganisations après le séisme d'octobre 2005 en Asie du Sud. La catastrophe a réduit des centaines de villages à des amas de décombres, semant la ruine et la désolation dans toutes les zones du Cachemire administrées par le Pakistan. Dans ce cas aussi, la décision d'intervenir a été motivée par la capacité de l'UNHCR à mobiliser rapidement des effectifs et à fournir en grande quantité des articles de secours dont les populations avaient besoin de toute urgence, ainsi que par l'obligation de venir en aide au Pakistan, qui accueille des millions de réfugiés afghans depuis vingt ans, au moment où celui-ci en avait terriblement besoin.

Le séisme au Pakistan a été un véritable test de notre capacité d'intervention en cas d'urgence. L'UNHCR a organisé un pont aérien pour transporter un volume considérable d'articles de secours dans le pays, a aidé à gérer des camps pour les gens que la catastrophe avait privés de toit et s'est employé, avec une série de partenaires, à procurer des abris à des milliers de familles. L'effort de secours a également mis à l'épreuve l'aptitude de la communauté internationale à intervenir de manière cohérente et coordonnée. Grâce aux efforts concertés et à la remarquable coopération des ONG, des institutions des Nations Unies, des autorités pakistanaises et des gouvernements donateurs, les rescapés du tremblement de terre disposaient, dans leur grande majorité, d'abris adaptés et d'une prise en charge adéquate lorsque le rude hiver s'est installé.

À l'opposé des catastrophes naturelles qui ont frappé de manière imprévue l'océan Indien et l'Asie du Sud, la terrible crise qui sévit au Darfour du fait de l'action de l'homme a suivi un cours aussi tragique que prévisible. Par moments, le processus de paix a suscité quelques lueurs d'espoirs. Mais ces espoirs ont rapidement été déçus : les conditions pour les populations déplacées à l'intérieur de la province, pour les civils et pour le personnel humanitaire n'ont cessé d'empirer au cours de l'année. Et bien que l'on s'accorde unanimement à reconnaître le risque de propagation du conflit, la crise humanitaire la plus complexe du monde demeure dans l'impasse, sans règlement politique en vue, et touche désormais plus de deux millions de personnes.

Si le Darfour était en proie à une instabilité croissante, en 2005, les protagonistes des conflits qui sévissaient depuis si longtemps au Burundi et au Soudan du Sud ont conclu des accords de paix, suscitant ainsi des espoirs de remédier au sort de deux des plus importantes populations réfugiées d'Afrique. Au Burundi, après les élections présidentielles, les rapatriements librement consentis en provenance de République-Unie de Tanzanie ont subi une forte accélération – plus de 10 000 personnes par mois – un rythme que l'UNHCR s'efforcera de rétablir en 2006 si les conditions le permettent. Au Soudan du Sud,



Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, António Guterres, observe les ravages causés par le séisme d'Asie du Sud dans la ville de Balakot, au Pakistan. *UNHCR / V. Tan*

l'UNHCR a implanté plusieurs bureaux dans les principales régions de retour et investi les ressources disponibles dans des projets axés sur les communautés. Les structures sanitaires et éducatives ont été réduites à néant par des décennies de guerre et il y a en tout et pour tout 14 km de route pavée au Soudan du Sud. À la fin de l'année, il était clair que des dizaines de milliers de personnes, précédemment déplacées à Khartoum, avaient regagné le sud du pays mais il ne faisait pas de doute non plus que de nombreux réfugiés, inquiets de l'indigence des infrastructures, remettaient leur retour à plus tard.

Au sein de l'Organisation, bon nombre de modifications ont été centrées sur la protection. Le Haut Commissariat a pris la décision, mûrement réfléchie, d'accorder davantage d'importance à la protection dans l'éventail complet de ses activités, des interventions d'urgence jusqu'aux solutions à long terme. Pour y parvenir et pour renforcer le lien entre les orientations en matière de protection et l'octroi de la protection proprement dite, l'UNHCR a créé le poste de Haut Commissaire chargé de la protection et entrepris de réorganiser en profondeur ses services d'appui, tant pour la protection que pour les opérations.

En 2005, l'UNHCR a fait face à de nombreuses situations où des demandeurs d'asile étaient renvoyés contre leur gré dans leur pays d'origine. Dans pareilles situations, de même que dans les flux migratoires de plus en plus complexes, qui empruntent notamment des itinéraires connus de tous à travers le Golfe d'Aden et le bassin méditerranéen, la présence de l'UNHCR est essentielle, à la fois pour garantir l'accès des demandeurs d'asile à des procédures adéquates et pour rechercher des solutions à leur sort. Le déclin ininterrompu du nombre de personnes qui sollicitent l'asile dans des pays d'accueil est une bonne nouvelle – en 2005, ce nombre a atteint son plus bas niveau depuis près de 25 ans – mais cette diminution devrait être le signe d'un élargissement des solutions, non d'un rétrécissement de l'espace d'asile.

Ayant recentré l'Organisation sur sa fonction de protection, nous nous sommes en outre engagés durablement dans une réforme institutionnelle. L'UNHCR est confronté à un environnement difficile, en pleine mutation, à l'heure où une réforme est en cours dans l'ensemble des Nations Unies et où nous assumons des responsabilités plus importantes au sein du système humanitaire international. Nos structures et nos méthodes de travail doivent être adaptées, afin de nous permettre d'accroître au maximum la protection, l'assistance et les solutions offertes aux personnes que nous avons pour mission d'aider. La réforme sera guidée par un principe : veiller à doter l'UNHCR de la souplesse et de l'efficacité nécessaires pour offrir des programmes d'une qualité irréprochable. À compter de 2006, une révision approfondie des structures et de la gestion jettera les bases d'un effort de plusieurs années, visant à faire de cette ambition une réalité.

Cette note serait incomplète s'il n'y figurait un mot de remerciement à tous les donateurs pour leur soutien généreux et indéfectible. Mes collaborateurs et moi-même comptons sur cette générosité, ainsi que sur les solides relations qui nous unissent à nos partenaires opérationnels, pour relever les défis qui nous attendent. Le sort des gens sur lesquels nous veillons en dépend.


António Guterres