

Défis majeurs

L'environnement opérationnel de l'UNHCR est caractérisé par quatre grandes tendances, à savoir :

- diminution du nombre de réfugiés ;
- augmentation des déplacements internes de population ;
- multiplication et complexité croissante des mouvements migratoires illicites et mixtes ;
- nécessité immédiate de réformes dans l'ensemble du système d'intervention humanitaire.

Le nombre de réfugiés, en constante diminution, n'a jamais été aussi faible depuis près d'un quart de siècle. Ce phénomène est en partie dû au fait que les crises à l'origine d'exodes forcés de populations ont été moins nombreuses et que plusieurs conflits ont pris fin ou perdu de leur intensité, ce qui a permis aux réfugiés de regagner leurs patrie. Selon les estimations, en 2005, les réfugiés ont été environ un million cent mille à prendre le chemin du retour. Près de la moitié d'entre eux sont rentrés en Afghanistan ; l'Angola, le Libéria et le Burundi figurent également parmi les pays où d'importants mouvements de rapatriement ont eu lieu.

Par ailleurs, les conflits internes et les guerres civiles ont déclenché moins d'exodes au-delà des frontières, mais ont provoqué davantage de déplacements à l'intérieur du pays. Les conflits internes, associés à un mépris croissant des droits de l'homme et de la législation humanitaire, ont été accompagnés d'une augmentation des agressions à l'encontre des populations civiles et de ceux qui tentaient de les protéger et de les aider. Ainsi, en Afrique, rien que dans trois pays – la République démocratique du Congo, l'Ouganda et le Soudan – les conflits ont acculé à la fuite quelque neuf millions de personnes à l'intérieur de leurs pays. Dans plusieurs régions, la sécurité s'est tellement dégradée que toute action humanitaire y est devenue impossible ; les succès des opérations passées, notamment en matière de rapatriement et de réintégration viable, sont désormais compromis.

Au nombre des évolutions importantes, citons également l'augmentation des mouvements migratoires mixtes et illicites, orientés principalement – mais pas exclusivement – vers les pays industrialisés. Ne pouvant surmonter les obstacles à l'immigration, certains migrants économiques ont tenté d'entrer par la porte de l'asile, de sorte que de nombreuses voix se sont élevées pour réclamer l'application de politiques plus restrictives, destinées à réduire les « fausses » demandes d'asile ; de plus, l'idée selon laquelle les demandeurs d'asile et les réfugiés seraient uniquement à la recherche d'une vie meilleure s'est répandue. Les systèmes d'asile ont été discrédités, mais au lieu d'améliorer l'efficacité des procédures, bon nombre d'États en sont venus à restreindre l'accès à l'asile, privant ainsi les réfugiés de la protection à laquelle ils ont droit.

Pourtant, le nombre de demandeurs d'asile a régulièrement décliné au cours des dernières années. Parmi les raisons les plus couramment invoquées pour expliquer ce déclin, citons les mesures de plus en plus restrictives imposées par les États au titre de la lutte contre l'immigration clandestine

et de la sécurité nationale, ainsi que la montée de la xénophobie et de l'intolérance.

Dans le même temps, les processus de réforme en cours à l'ONU, notamment en ce qui concerne les interventions face aux problèmes humanitaires et en particulier face aux situations de déplacement interne, exigent de l'UNHCR qu'il adopte de nouvelles méthodes de travail et de nouvelles approches pour devenir un partenaire plus souple, plus efficace, plus fiable et plus intégré au sein du système plus large des Nations Unies.

Dans ce contexte, l'UNHCR doit faire face à plusieurs défis. La manière dont le Haut Commissariat relèvera ces défis aura des répercussions importantes sur la protection des déracinés au cours des années à venir. Les paragraphes qui suivent évoquent quelques-uns des principaux enjeux.

Préserver l'espace de l'asile

En imposant des politiques et des mesures de plus en plus restrictives, les États visent essentiellement à répondre aux préoccupations de leurs propres citoyens, pour lesquels la distinction entre migration économique et asile s'est estompée. Sous l'influence d'une partie des médias et d'hommes politiques qui attisent les craintes par leur rhétorique anti-étrangers, nombre de citoyens, en particulier dans le monde industrialisé, en sont venus à croire que la plupart, si ce n'est la totalité, des demandeurs d'asile sont en fait des migrants économiques en quête d'une vie meilleure dans un pays plus riche, menacent leurs emplois et à terme leurs moyens de subsistance. Les demandeurs d'asile, y compris les enfants, sont fréquemment placés en détention et nombre d'entre eux se voient interdire l'accès au territoire et renvoyés dans des pays où leur sécurité est en danger.

En 2007, l'UNHCR interviendra sur plusieurs fronts pour préserver l'espace de l'asile. D'abord et avant tout, le Haut Commissariat s'efforcera de garantir le respect du droit international, en dispensant un appui aux États pour veiller à ce qu'ils soient dotés des cadres juridiques adéquats et des capacités administratives nécessaires pour s'acquitter des obligations de protection internationale qui leur incombent au titre de la Convention de 1951, du Protocole de 1967 et/ou de normes internationales et régionales s'y rapportant.

L'identification des personnes qui ont besoin d'une protection est essentielle pour préserver l'espace de l'asile. L'UNHCR collaborera avec les États pour garantir le volet de la protection, notamment en renforçant les capacités des représentants des forces de l'ordre, des gardes-frontières et de tout le personnel chargé de repérer les individus qui pourraient être des réfugiés et de déterminer s'ils peuvent prétendre à ce statut.

Afin de sensibiliser l'opinion et de susciter un climat de tolérance, le Haut Commissariat redoublera d'efforts pour

plaider la cause des réfugiés, lutter contre les idées fausses et la désinformation, et proposer de vraies solutions aux problèmes susceptibles de se présenter.

Répondre aux besoins de protection au sein des flux de population mixtes

Un autre défi majeur consiste à assurer la protection des réfugiés au sein des dispositifs qui visent à répondre aux mouvements de population mixtes, et qui sont principalement axés sur les migrations. Confrontés à des politiques restrictives et à des obstacles interdisant l'accès aux territoires, les demandeurs d'asile et les réfugiés ont eu de plus en plus fréquemment recours à des moyens illégaux, empruntant souvent les mêmes itinéraires et faisant appel aux mêmes passeurs que les personnes qui émigraient pour d'autres raisons. Si les préoccupations des États quant à l'immigration clandestine sont légitimes, les politiques visant à lutter contre ce phénomène devraient établir une distinction entre les personnes qui cherchent à améliorer leur situation économique et les individus qui ont besoin de la protection internationale – et qui y ont droit. L'UNHCR craint qu'un nombre croissant de demandeurs d'asile et de réfugiés ne soient traités comme des migrants clandestins et que dans ces circonstances, leur droit à bénéficier d'une protection internationale ne soit violé.

L'UNHCR entend créer un environnement dans lequel il soit possible d'identifier les personnes nécessitant une protection internationale et de la leur octroyer. Dans les pays concernés, le Haut Commissariat est déterminé à se doter de moyens renforcés pour dispenser un appui pratique aux États, en communiquant des informations sur les pays d'origine, en constituant des capacités nationales et en s'attachant, par ses bons offices, à favoriser des partenariats de collaboration ou à faciliter des réinstallations dans les cas appropriés.

Trouver des solutions

Les efforts déployés en vue de trouver des solutions durables en faveur des réfugiés se sont intensifiés au cours des dernières années. Toutefois, la majorité des réfugiés actuels se trouvent toujours dans des situations de déplacement prolongé. Les trois solutions classiques pour résoudre leurs problèmes sont le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place dans le pays de premier asile et la réinstallation dans un pays tiers. L'UNHCR accordera la priorité à l'une ou l'autre de ces solutions en fonction des circonstances précises et des besoins des réfugiés dans chaque cas. Bien que toutes ces solutions présentent différentes difficultés, l'UNHCR s'attachera en priorité, en 2007, à rendre les rapatriements viables et à promouvoir un recours plus stratégique à la réinstallation.

Rendre les rapatriements viables

Dans toute opération, le rapatriement n'est encouragé que si les conditions minimales requises sont réunies et si l'UNHCR est en mesure de s'assurer que les rapatriés seront en sécurité après leur retour. Mais ce n'est qu'un début. Les réfugiés qui rentrent sont porteurs d'un espoir et d'un enthousiasme qui ne doivent pas être déçus : il faut que leur pays leur offre des conditions adéquates pour trouver des moyens de subsistance et pourvoir aux besoins de leur famille. Bon nombre de réfugiés regagnent des pays ravagés par la guerre, où les infrastructures et les services appropriés font défaut. La reconstruction et l'aide au développement revêtent donc une importance cruciale. Constant ce besoin, il y a quelques années, l'UNHCR a lancé une approche intégrée associant le rapatriement, la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction dans les pays d'origine. En sa qualité de membre du Groupe des Nations Unies pour le développement, le Haut Commissariat a entamé des partenariats fructueux avec le PNUD, l'OIT et d'autres organismes de développement. La création de la Commission de consolidation de la paix (ONU) a engendré d'autres possibilités : l'UNHCR a d'ores et déjà détaché un collaborateur auprès de la Commission et s'est engagé dans des programmes pilotes.

Il reste néanmoins beaucoup à faire pour remédier aux problèmes de transition à l'issue des conflits et pour veiller à ce que des activités adéquatement conçues soient entreprises le plus tôt possible et se poursuivent durablement. La mobilisation d'un appui international conséquent – tant sur le plan politique que financier – pour favoriser le lancement de travaux de reconstruction suivis de programmes de développement plus ambitieux, est un défi qui nécessitera toute l'attention de l'UNHCR, non seulement en 2007 mais aussi au cours des années ultérieures.

En outre, l'Organisation cherchera, comme elle l'a fait au cours des années précédentes, à déterminer les situations dans lesquelles l'autosuffisance, l'installation sur place et l'assimilation représentent les solutions les plus appropriées pour remédier aux problèmes des réfugiés.

Promouvoir la réinstallation

La réinstallation est un instrument fondamental de solidarité internationale et de partage des responsabilités et l'UNHCR continuera de la promouvoir. A cet égard, l'adoption du Cadre multilatéral d'accords sur la réinstallation par une série d'États de réinstallation et d'accueil est fort utile, puisque ce texte codifie des pratiques et des principes courants. En Amérique latine, la mise en oeuvre de la composante « Réinstallation solidaire » du Plan d'action de Mexico ouvre la porte de la réinstallation, en particulier aux réfugiés colombiens.

En sus des pays de réinstallation traditionnels comme l'Australie, le Canada et les États-Unis, d'autres pays, à savoir l'Argentine, le Bénin, le Brésil, le Burkina Faso, le Chili, l'Irlande et l'Islande, acceptent désormais des contingents annuels de réinstallations, aussi modestes soient-ils. Cependant, dans certains cas, les réinstallations ont été entravées par une application très restrictive de la législation antiterroriste.

Devenir un partenaire plus prévisible et pleinement engagé dans la nouvelle approche face aux situations de déplacement interne

Une faiblesse persistante, dans les activités humanitaires des Nations Unies, a eu trait à la réponse apportée à la situation des déplacés internes, qui sont contraints d'abandonner leurs foyers à la suite de violations des droits de l'homme ou d'un conflit armé mais qui, à la différence des réfugiés, demeurent à l'intérieur des frontières de leur pays. Une étude de la capacité d'intervention humanitaire, entreprise à l'initiative de l'OCHA à la fin de 2004, a abouti à un certain nombre de propositions visant à améliorer l'intervention collective des organismes humanitaires dans les situations d'urgence et auxquelles l'UNHCR a pleinement souscrit. Le Haut Commissariat a assumé la fonction de chef de file des modules Protection, Abris d'urgence, Coordination et Gestion des camps, et a participé à toutes les opérations où la nouvelle « approche de responsabilité modulaire » avait été lancée.

Ceci a entraîné et continuera certainement d'entraîner à l'avenir des modifications dans la manière dont l'UNHCR travaille, non seulement au sein de l'organisation mais aussi dans un cadre interorganisations plus large. Veiller à ce que cette approche soit souple et adaptée à la réalité du terrain, à ce que son cadre soit léger et non bureaucratique et à ce que tous les acteurs humanitaires s'y engagent comme des partenaires stratégiques à part entière, représentera un défi non seulement pour l'UNHCR mais pour tous ceux qui offrent une protection et une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

Améliorer la sécurité des réfugiés et des humanitaires

Au cours des dernières années, la sécurité physique des réfugiés et des autres personnes qui relèvent de la compétence de l'UNHCR a été exposée à des menaces croissantes, émanant de criminels armés, d'agents étatiques et non étatiques armés, des populations autochtones, voire d'éléments appartenant à la communauté réfugiée même. Parallèlement, l'« espace humanitaire » offert au personnel des organisations d'assistance s'est rétréci et les humanitaires sont devenus la cible d'agressions violentes, de plus en plus fréquentes.

Pour parer aux violences à l'encontre des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence, l'UNHCR implante habituellement les camps à bonne distance des zones frontalières instables ; il lui arrive également de

demander le soutien des soldats de la paix des Nations Unies, de la police nationale et des forces armées pour séparer les combattants des éléments civils. En outre, l'Organisation déploie des efforts constants pour assurer un accès sûr aux vivres, à l'eau et au bois de chauffage, et pour former les membres de la police locale, ainsi que les chefs des communautés réfugiées aux questions de sécurité. Certaines de ces mesures nécessitent l'assistance des soldats de la paix et le concours d'autres organisations. L'UNHCR a également entrepris de réexaminer ses propres politiques en matière de sécurité et cherché à appliquer des mesures pour renforcer la sécurité de son personnel. L'interaction avec le Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU continuera de jouer un rôle essentiel dans les arrangements visant à assurer la sécurité du personnel de l'UNHCR et de ses partenaires.

Néanmoins, les mesures prises par les organisations humanitaires ne suffiront pas à elles seules à garantir la sécurité des populations touchées par des conflits et celle du personnel qui leur offre assistance et protection. Pour que des réponses tangibles soient apportées, il faut qu'il y ait une volonté politique, appuyée par des ressources suffisantes. Hélas, ces conditions sont souvent réunies trop tard – voire jamais

Le défi de la réforme interne

Enfin et surtout, l'UNHCR devra relever un défi de taille : devenir une organisation plus souple, plus efficace et davantage axée sur des résultats concrets.

En 2006, l'UNHCR a amorcé un processus de changement, consistant à réexaminer l'ensemble des structures, systèmes, processus et dispositions relatives à la composition des effectifs pour les adapter aux défis évoqués plus haut.

Le Haut Commissariat renforce sa capacité d'intervention en cas d'urgence, en vue d'assurer le déploiement rapide et efficace d'un personnel spécialisé et d'articles de secours et faire faire face à l'exode de 500 000 personnes dans un délai de 72 heures maximum.

Le lancement de la gestion axée sur les résultats a progressé ; la prochaine étape consistera à tester et à mettre en œuvre un logiciel spécialement conçu à cet effet.

Ces défis, ainsi que les projets mis au point par l'UNHCR pour y faire face au cours de l'année à venir, sont décrits plus en détail dans d'autres chapitres de l'Appel global. L'efficacité plus ou moins grande avec laquelle le Haut Commissariat y répondra aura des répercussions importantes sur la protection et sur le bien-être des 21 millions de personnes en faveur desquelles il mène une action.