

Panorama 2006

Alors que le développement, la sécurité, la souveraineté et les interventions militaires continuent d'occuper une place centrale dans les affaires nationales et internationales, la question des déplacements forcés constitue l'un des dilemmes les plus épineux auxquels le monde doit faire face en ce début de XXI^e siècle. L'UNHCR a été profondément impliqué dans ce processus, puisque la communauté internationale s'emploie à renforcer son intervention face aux crises humanitaires et à remédier au sort des réfugiés et des autres personnes déplacées par des conflits – tout ceci dans un contexte où un nombre croissant de gens se déplacent pour toutes sortes de raisons, complexes et souvent interdépendantes.

C'est sur cette toile de fond que l'année 2006 s'est déroulée, imposant de nouveaux défis au Haut Commissariat mais lui offrant aussi de nouvelles occasions de protéger un nombre croissant de gens déplacés contre leur gré, de leur venir en aide et de remédier à leur situation.

Quelques progrès

En 2006, la recherche de solutions aux déplacements forcés a progressé sur presque tous les continents. Au total, 2,6 millions de réfugiés et de déplacés internes ont regagné leurs foyers : près de 400 000 Afghans sont rentrés dans leur pays et environ un million quatre cent mille personnes ont pris le chemin du retour en Afrique, où la consolidation progressive de la paix a continué à stimuler des mouvements de retour à travers le continent – à partir de l'Angola, du Burundi, de la République démocratique du Congo (RDC), du Libéria et jusqu'au Sud-Soudan.

Néanmoins, ces processus de paix demeurent fragiles et il y a encore beaucoup à faire pour consolider les efforts déployés par les rapatriés pour prendre un nouveau départ dans leur vie. Ceci vaut en particulier pour des régions très pauvres, comme la RDC orientale, où les combats sporadiques et les violences se poursuivent en dépit de la tenue d'élections dans le calme, et le Sud-Soudan, où les organisations d'aide et de développement ont cherché, non sans peine, à lever des fonds pour créer un environnement viable, propice à assister les quelque 85 000 réfugiés et déplacés internes qui sont rentrés en 2006.

En Amérique latine, l'UNHCR a continué à appuyer l'intégration sur place des réfugiés et à favoriser leur autosuffisance dans les zones urbaines et frontalières. Cette action s'est avérée particulièrement importante pour les 500 000 personnes qui avaient besoin d'une protection internationale dans les pays voisins de la Colombie. Par ailleurs, l'Uruguay et le Paraguay ont mis au point de nouveaux programmes de réinstallation, s'associant ainsi au Brésil, au Chili et à l'Argentine dans un effort régional visant à offrir une solution durable aux réfugiés démunis.

En dépit des évolutions positives observées dans de nombreux secteurs (avec notamment des exemples encourageants d'intégration sur place dans plusieurs pays d'Afrique occidentale), l'année 2006 n'a pas été globalement positive, loin s'en faut : un certain nombre de crises – qui venaient d'éclater, recommençaient, s'accéléraient ou persistaient – ont donné lieu à de nouveaux exodes et incité des millions de réfugiés et de déplacés internes à fuir, en particulier au Moyen-Orient, en Afrique et en Asie.

Des millions de déplacés au Moyen-Orient

Pour la première fois depuis le tournant du siècle, le nombre de réfugiés a augmenté : en 2006, il a atteint près de dix millions, ce qui représente une hausse de 12 pour cent, imputable en grande partie à la crise en Iraq.

L'attentat à la bombe perpétré contre la mosquée de Samarra en février 2006 n'a fait qu'amplifier les scissions confessionnelles en Iraq. Au fil des mois, le nombre de victimes n'a cessé d'augmenter sous l'effet des attentats à la bombe, des enlèvements, des assassinats et des meurtres collectifs, et le flux silencieux mais constant des gens qui franchissaient discrètement les frontières occidentales du pays pour gagner la République arabe syrienne et la Jordanie s'est enflé, pour atteindre selon les estimations 50 000 personnes par mois. À la fin de l'année 2006, le nombre d'Iraqiens déplacés à l'intérieur et à l'extérieur de leur pays atteignait le total stupéfiant de 3,8 millions.

Si les Iraqiens représentaient le groupe le plus important parmi les nouveaux demandeurs d'asile arrivant dans des pays industrialisés (22 000 en tout), ce total semblait dérisoire par rapport au nombre des réfugiés et des personnes déplacées en République arabe syrienne, en Jordanie et en Iraq même. À la fin du mois de décembre, la République arabe syrienne et la Jordanie accueillaient plus d'un million deux cent mille Iraqiens et plusieurs centaines de milliers de leurs compatriotes se trouvaient vraisemblablement dans d'autres pays, en particulier en Égypte, en République islamique d'Iran, au Liban et dans certains États du Golfe.

Au Moyen-Orient, l'Iraq n'était pas le seul pays en proie à des troubles. À la fin du premier semestre 2006, une guerre a éclaté au Liban et a duré 34 jours. Au total, environ un million de Libanais ont été déplacés. Bon nombre d'entre eux se sont réfugiés dans leur propre pays et d'autres se sont enfuis en République arabe syrienne, ce qui a déclenché une opération de secours de grande envergure de part et d'autre de la frontière. L'opération menée au Liban a donné l'occasion d'examiner les points forts et les faiblesses de l'approche interorganisations par secteurs dans le contexte d'une crise de grande ampleur, où

l'UNHCR a dispensé une aide à l'hébergement et d'autres formes d'assistance aux plus vulnérables des déplacés.

Si la guerre a été relativement brève et si plus des trois-quarts des déplacés avaient regagné leur domicile avant la fin de l'année, les dégâts causés aux infrastructures et à l'économie du Liban, ainsi que les conséquences pour le moral du pays et son environnement politique délicat sont difficiles à mesurer.

Autres revers

L'UNHCR a également lancé deux opérations d'urgence en Asie au cours de l'année. À Timor-Leste, les violences engendrées par l'instabilité politique avaient, au milieu de l'année 2006, déplacé quelque 150 000 personnes. Bien que ce déplacement ait été d'assez courte durée dans l'ensemble, il a considérablement désorganisé un pays où les profondes blessures causées par une guerre civile antérieure sont loin d'être refermées. À la fin de l'année, quelque 25 000 personnes étaient toujours accueillies dans des sites pour déplacés internes.

Après la rupture du processus de paix à Sri Lanka, quelque 200 000 personnes ont été chassées de leur foyer. L'UNHCR est engagé dans une action de protection et d'assistance en faveur des déplacés internes au nord du pays depuis 1990. En raison de l'étendue de son expérience en matière de déplacement interne à Sri Lanka, le Haut Commissariat dirige à présent une vaste intervention, réunissant de multiples organisations internationales.

On a également eu l'impression que l'Histoire se répétait à des milliers de kilomètres de là, en Somalie, où un conflit remontant à 15 ans s'est redéclenché au cours de l'année 2006. Par milliers, les Somaliens ont franchi la frontière pour rallier le Kenya, où quelque 160 000 de leurs compatriotes vivent dans des camps depuis le début des années 1990.

Dans le reste de l'Afrique, les déplacements ont en général été assez modestes et éclipsés par des mouvements de rapatriement, si l'on excepte la portion de territoire qui s'étend du Darfour (Soudan occidental) au Tchad et à la République centrafricaine, et où les troubles sont incessants.

La crise au Darfour et ses répercussions

Au Darfour même, où deux millions de personnes étaient déplacées à la fin de l'année 2006, un accord de paix signé sept mois plus tôt à Abuja n'a pas répondu aux attentes, bien au contraire : à mesure que les mois passaient, la dégradation des conditions de sécurité, se traduisant notamment par des attaques directes contre des organisations d'aide, a gravement compromis les efforts déployés par plus de 13 000 agents humanitaires locaux ou internationaux pour protéger et aider l'importante population touchée.

L'impact de la crise du Darfour sur le Tchad voisin s'est nettement aggravé. Une série d'incursions transfrontalières et de soulèvements orchestrés par des rebelles ont profondément perturbé les opérations destinées aux 222 000 réfugiés

soudanais hébergés dans des camps à l'est du Tchad et accéléré les mouvements de population à l'intérieur du pays, où l'on dénombrait 113 000 déplacés à la fin de l'année. De plus, la région située au sud-ouest du Tchad a été touchée par le conflit qui s'intensifiait en République centrafricaine.

Les pressions sur les minorités

Dans plusieurs lieux, les minorités étaient soumises à des pressions. En Colombie, où plus de 200 000 déplacés ont été enregistrés en 2006, le conflit a eu des effets démesurés sur les communautés afro-colombiennes et indigènes.

Les minorités ont également été victimes de pressions intenses en Iraq, où elles étaient particulièrement exposées à des enlèvements, perpétrés par des gangs de criminels ou par des groupes extrémistes. Les plus visés étaient sans doute quelque 15 000 réfugiés palestiniens. Plusieurs centaines d'entre eux seraient morts et d'autres, plus nombreux encore, ont été victimes d'enlèvements crapuleux ou torturés.

Leur situation, déjà difficile, était aggravée par le fait qu'ils ne pouvaient s'enfuir nulle part. Aucune région en Iraq n'offrait un asile sûr et aucun pays étranger n'était disposé à les accepter. À la fin de l'année, des centaines de réfugiés palestiniens traumatisés étaient massés dans des camps situés dans le *no man's land* entre l'Iraq et la République arabe syrienne, ainsi que dans un ancien camp aménagé en Jordanie, à proximité de la frontière. Des centaines d'autres étaient pris au piège en Iraq, non loin de la frontière. Étant déjà reconnus comme des réfugiés, ils avaient droit à une protection internationale et leur situation aurait dû, en principe, être assez facile à régler. L'impossibilité de trouver une solution a fait de cette situation l'une des plus déplorables de l'année 2006.

Une responsabilité accrue : l'approche sectorielle

L'année 2006 a été marquée par la consolidation de « l'approche sectorielle » conçue pour améliorer la protection et l'assistance en faveur de près de 25 millions de déplacés internes à travers le monde. À la fin de l'année 2006, l'UNHCR s'attachait à offrir protection et assistance à 14,2 millions de déplacés internes. Un nombre presque deux fois plus élevé que celui de l'année 2005 et qui explique en grande partie la forte augmentation de la population totale « relevant de la compétence » de l'UNHCR : 21 millions de personnes en 2005, contre 34,4 millions de personnes en 2006.

Près de la moitié des déplacés internes dont l'UNHCR partage désormais la responsabilité avec d'autres acteurs vivent en Afrique. Cependant la population la plus importante, prise isolément, se trouve en Colombie ; viennent ensuite le Soudan, l'Iraq, et l'Ouganda.

De plus, 1,9 million de déplacés internes ont regagné leurs localités d'origine avec l'aide de l'UNHCR, ce qui témoigne du changement radical qui s'est produit depuis que l'approche sectorielle des Nations Unies a été approuvée en 2005.



UNHCR/S. Schufman

En 2006, l'UNHCR a fourni assistance et protection à 14,2 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

Une vision plus claire de l'apatridie

Les apatrides – les gens qui n'ont pas de nationalité – figurent également parmi les groupes qui ont bénéficié d'une approche plus spécifique de la part de UNHCR, de concert avec les États hôtes et les donateurs. S'il est admis depuis longtemps que les apatrides relèvent de la compétence de l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, on avait peu d'informations sur les différents groupes d'apatrides présents de par le monde – dont bon nombre n'ont pas abandonné leurs foyers ou fui leur pays, à la différence des autres personnes qui relèvent du mandat de l'UNHCR, mais qui vivent en marge de la société organisée, à l'insu de tous, ou presque.

Une ambitieuse enquête lancée auprès des États en 2003 a permis d'obtenir une vue plus complète de l'étendue et de la complexité du phénomène. Il en résulte un scénario insolite, où la forte augmentation du nombre de cas pourrait être le signe, non pas d'une dégradation, mais d'une amélioration de la situation des apatrides. Le fait d'admettre l'existence des apatrides est une première étape, indispensable, en direction d'un règlement de leur situation. Et après des années de progression fort lente, un nombre croissant d'États ont mis en œuvre ou envisagent de mettre en œuvre des solutions durables en faveur de certains des apatrides vivant à travers le monde.

Un mélange délicat : asile et migration

Il y a un problème dont les statistiques annuelles de l'UNHCR ne rendent pas vraiment compte mais qui a continué à prendre de l'ampleur en 2006, à savoir l'augmentation considérable du nombre de migrants qui se déplacent en bateau dans le Golfe d'Aden, aux Caraïbes, en Méditerranée, le long des côtes atlantiques de l'Afrique, et dans une moindre mesure, entre l'Indonésie et l'Australie. Des centaines de personnes, voire davantage, ont perdu la vie au cours de ces traversées, effectuées à bord d'embarcations surchargées et mal équipées, notamment au cours de longs périple entre l'Afrique occidentale et les Îles Canaries, ou entre la Somalie et le Yémen. Si ces gens ont pour la plupart été contraints d'émigrer pour des raisons économiques, un nombre non négligeable de réfugiés sont pris dans ces flux, comme le montre le cas

des personnes qui traversent le Golfe d'Aden pour rallier le Yémen. Le Yémen accueille aujourd'hui 92 000 réfugiés somaliens reconnus en tant que tels, qui sont presque tous arrivés en suivant cet itinéraire. Il en va de même pour un grand nombre de gens qui franchissent des frontières terrestres pour se rendre en Europe centrale et en Europe du Sud, ou aux États-Unis. Parmi ces migrants, il se trouve inévitablement des gens qui ont besoin d'une protection internationale et la difficulté, pour l'UNHCR et pour les États, consiste à veiller à ce qu'ils soient identifiés et qu'ils bénéficient de la protection dont ils peuvent se réclamer en vertu du droit international. En 2006, pour aider les États dans ce domaine, l'UNHCR a déployé d'importants efforts, décrits plus en détail dans d'autres chapitres de ce rapport.

Ces « flux migratoires mixtes » figurent parmi les principaux problèmes transversaux, touchant de nombreux pays sur tous les continents, et continueront en tant que tels d'attirer l'attention en 2007.

Santé financière et réforme

Du point de vue financier, l'année 2006 a été difficile pour l'UNHCR, puisque le montant total des besoins – 1,45 milliard de dollars E.-U. – n'avait jamais été aussi élevé. Les prévisions initiales concernant les financements indiquaient que les fonds ne seraient pas suffisants pour y répondre. En conséquence, des mesures d'austérité ont été appliquées pour réduire les dépenses et pour parer au déficit que les projections relatives aux revenus et aux dépenses faisaient apparaître.

À la fin de l'année, ces mesures, conjuguées au solide appui financier des donateurs, se sont avérées globalement efficaces. Néanmoins, les réductions effectuées dans certaines opérations ont entraîné le report ou la suspension de certains projets, ce qui a eu un effet négatif sur le bien-être des réfugiés et des autres personnes dont l'UNHCR a la charge.

Dans le même temps, conscient de ces difficultés et de la nécessité de devenir plus souple et plus efficace et d'orienter davantage sa gestion sur les résultats, l'UNHCR s'est engagé dans un processus de réforme interne et a entrepris en 2006 de revoir ses structures, ses systèmes, ses processus et ses dotations en effectifs, afin d'être mieux armé pour relever les défis à venir.