



# Une époque difficile, un monde dangereux

Par António Guterres

HAUT COMMISSAIRE DES  
NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS





**Au camp de Maajo, à Mogadiscio (Somalie),** une déplacée interne transporte des articles de secours dans son abri.

**N**OUS VIVONS UNE ÉPOQUE DIFFICILE, dans un monde dangereux. Partout se produisent des événements qui causent des déplacements de population – partout, sauf, semble-t-il, dans les endroits où nous avons pris des dispositions pour y parer. En 2011, une succession rapide de crises entraînant des déplacements en Côte d'Ivoire, en Libye, au Yémen et en Somalie, conjuguée aux interminables conflits qui sévissent dans des pays tels que l'Afghanistan et la République démocratique du Congo, ont sollicité nos capacités d'intervention jusqu'à la limite du supportable.

Les conflits qui perdurent dans de nombreuses parties du monde ont eu un impact négatif très sensible sur les solutions durables qui s'offrent aux réfugiés. En 2010,

moins de 200 000 d'entre eux ont pu regagner leur pays de leur plein gré – c'est le chiffre le plus faible observé depuis plus de 20 ans. Plus de 7 millions de réfugiés (soit les trois quarts des réfugiés relevant de la responsabilité du HCR) sont piégés dans des situations d'exil prolongé, sans aucune solution en vue.

En 2011, nombre de catastrophes naturelles de grande ampleur se sont produites dans des pays fortement développés, comme l'Australie, les États-Unis et le Japon, mais le monde en développement demeure beaucoup plus exposé à l'impact de ces cataclysmes. La communauté internationale doit être prête à intervenir de manière totalement coordonnée et efficace, tout en augmentant la capacité des États et des communautés à résister à de telles catastrophes.

## DES DÉFIS MULTIPLES ET SIMULTANÉS

Un certain nombre de facteurs bien connus continuent à limiter l'espace humanitaire et notre capacité à répondre aux besoins des réfugiés et des déplacés internes. L'évolution de la nature des conflits – multiplicité d'acteurs, banditisme, subordination des droits de l'homme à la souveraineté nationale, démarcation de moins en moins nette entre la sphère civile et la sphère militaire – met en grave danger les principes humanitaires, tout comme ceux qui les servent par leur travail.

D'autre part, l'espace d'asile est menacé depuis longtemps, les hommes politiques populistes et certains médias encourageant la xénophobie et faisant des réfugiés et des autres étrangers des boucs émissaires. Les demandeurs d'asile ont de

plus en plus de difficultés à accéder aux systèmes de détermination de leur statut et les droits des réfugiés, respectés pendant fort longtemps, commencent à s'amenuiser. Il y a même eu des cas d'expulsion et de mauvais traitements.

Comme si cela ne suffisait pas, la nature des déplacements est également devenue plus complexe. La croissance démographique, l'urbanisation, l'insécurité alimentaire, la pénurie d'eau et en particulier les changements climatiques sont de plus en plus intimement liés et s'associent aux conflits et à la violence pour produire des déplacements. Il est impossible de faire face avec efficacité à ces évolutions mondiales en les abordant isolément ; cependant, les mécanismes – et souvent la volonté – nécessaires pour y répondre de manière globale font encore défaut à la communauté internationale.

Pour prendre un exemple actuel, la Somalie est l'illustration la plus dramatique des conséquences d'un conflit qui s'éternise, de la sécheresse et de l'action parfois incohérente de la communauté internationale. De ce fait, des centaines de milliers de personnes, souffrant d'une malnutrition extrême, sont déplacées à l'intérieur et à l'extérieur du pays. La plupart des réfugiés continuent à se diriger vers les pays limitrophes – le Kenya, l'Éthiopie, Djibouti et le Yémen – auxquels cet afflux pose des problèmes considérables. Nous nous devons de féliciter ces pays, qui continuent d'accorder l'hospitalité aux nouveaux arrivants.

## SOLUTIONS

Le climat étant de moins en moins propice à des solutions durables pour les réfugiés, il nous faudra à

l'avenir déployer des efforts encore plus énergiques pour les réaliser. J'ai déjà évoqué les problèmes que la poursuite des conflits posait en matière de rapatriement librement consenti. Quelque 118 000 Afghans, soit deux fois plus que l'année précédente, ont néanmoins regagné leur pays d'origine de leur plein gré.

Compte tenu des possibilités limitées qui s'offrent en matière de rapatriement librement consenti, la réinstallation est devenue une solution encore plus vitale. En 2010, le HCR a présenté quelque 108 000 demandes de réinstallation et près de 73 000 réfugiés ont quitté leur pays d'asile pour se réinstaller dans des pays tiers. Le volume des dossiers de réinstallation soumis a triplé au cours des dernières années mais nous sommes déterminés à en faire plus, car les besoins sont encore supérieurs au nombre de places disponibles. Cela ne sera pas facile : l'appel que nous avons lancé en sollicitant des places supplémentaires pour répondre aux besoins urgents des réfugiés déplacés de Libye en Égypte et en Tunisie a montré sans ambiguïté que beaucoup de pays de réinstallation étaient réticents à élargir leurs programmes, fût-ce à titre temporaire. Selon les estimations, 172 000 personnes auraient besoin d'être réinstallées au cours de la seule année 2012, alors que 80 000 places seulement sont disponibles. Néanmoins, le nombre de pays de réinstallation continue d'augmenter : on en compte aujourd'hui 25. Grâce à la poursuite de notre action de promotion et de soutien, consistant par exemple à jumeler des pays d'accueil bien établis avec des nouveaux venus et à renforcer le dialogue et la coopération avec les municipalités auxquelles les réfugiés sont destinés, je ne doute pas qu'un plus grand nombre de pays créeront des programmes.

EN CE QUI CONCERNE L'INTÉGRATION SUR place et l'autosuffisance, une plus grande solidarité internationale et une répartition plus équitable de la charge sont des impératifs auxquels on ne saurait se soustraire. Vingt pour cent des personnes réfugiées de par le monde sont accueillies dans des pays en développement et plus de dix pour cent ont trouvé asile dans des pays où le PIB par habitant est inférieur à 3 000 dollars E.-U. par an. La communauté internationale doit témoigner d'une générosité semblable à celle dont ces pays font preuve, en particulier par une aide au développement des régions qui accueillent des réfugiés. L'Initiative pour des solutions transitoires, conjointement menée par le HCR et le PNUD au Soudan oriental, à l'intention de plus de 60 000 Érythréens réfugiés de longue date et des communautés soudanaises qui les accueillent, promet d'être un exemple à cet égard.

L'ESPACE D'ASILE  
EST MENACÉ  
DEPUIS LONGTEMPS,  
LES HOMMES  
POLITIKES  
POPULISTES ET  
CERTAINS MÉDIAS  
ENCOURAGEANT  
LA XÉNOPHOBIE  
ET FAISANT  
DES RÉFUGIÉS  
ET DES AUTRES  
ÉTRANGERS DES  
BOUCS ÉMISSAIRES





**Le Haut Commissaire pour les réfugiés, M. António Guterres, et la Ministre suédoise de la Coopération internationale pour le développement, Mme Gunilla Carlsson, s'entretiennent avec des déplacés internes sur le site de Quanashely, à Dollow (sud-ouest de la Somalie).**

La décision du Gouvernement de la République islamique d'Iran de délivrer des permis de travail aux réfugiés afghans enregistrés et la Stratégie globale de gestion et de rapatriement élaborée par les autorités pakistanaises à l'intention des réfugiés afghans illustrent, de manière remarquable, les réponses innovantes qui peuvent être apportées à des situations d'exil durables et apparemment sans issue. Les politiques en matière de mobilité et de gestion des migrations offrent également une réponse novatrice lorsqu'aucune des trois solutions durables traditionnelles n'est envisageable.

#### RELEVER LES DÉFIS

Pour relever les défis auxquels nous sommes confrontés, il faudra non seulement disposer d'une structure fonctionnelle présentant un bon rapport coût-efficacité mais aussi renforcer de manière significative nos capacités.

Les réformes structurelles en profondeur que le HCR a entamées en 2006 commencent à porter leurs fruits. Au cours des cinq dernières années,

la part des frais de personnel dans les dépenses totales est passée de 41 à 27 pour cent. Le coût des activités aux sièges – c.a.d. à Genève et à Budapest – a été ramené de 14 à 9 pour cent pendant cette même période. Sans cette réduction importante et sans la délocalisation de 30 pour cent du personnel précédemment en poste à Genève,

l'appréciation rapide du franc suisse aurait rendu la réponse aux nombreuses situations d'urgence de l'année 2011 encore plus difficile.

Au cours de cette même période, nous avons régulièrement renforcé nos capacités de protection et de préparation aux situations d'urgence. Nous nous attachons à présent à définir de nouvelles

priorités en matière de gestion des informations et de coordination interorganisations, tout en insistant davantage sur la responsabilité, vis-à-vis de nos bénéficiaires et en termes de contrôle.

S'agissant de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence, la succession rapide

“ LES RÉFORMES  
STRUCTURELLES  
EN PROFONDEUR  
QUE LE HCR A  
ENTAMÉES EN 2006  
COMMENCENT  
À PORTER LEURS  
FRUITS ”

## LA SOLIDARITÉ – AVEC LES PERSONNES QUI FUIENT COMME AVEC CELLES QUI LES ACCUEILLENENT – EST LA SEULE RÉPONSE VIABLE AU DÉPLACEMENT

des crises a mis en évidence le chemin que nous avons parcouru mais aussi celui qu'il nous reste à parcourir. Plus de 600 collaborateurs ont jusqu'à présent été envoyés en mission d'urgence, un nombre deux fois et demie supérieur à celui de l'année dernière. En juin, à un moment donné, plus de 300 collaborateurs, dont des volontaires et des partenaires en stand-by, étaient déployés en même temps. Je suis impressionné par l'empressement avec lequel notre personnel accepte des déploiements éprouvants dans les plus brefs délais ; néanmoins, chaque individu qui part en mission laisse un vide ailleurs dans l'Organisation. Nous n'aurions pu supporter indéfiniment la pression à laquelle nous avons été soumis.

En conséquence, nous élaborons un modèle de dotation en effectifs qui autorisera des déploiements plus rapides au début d'une crise et un passage plus structuré à la phase suivante, post-urgence. Différents critères, appliqués pour définir, déclarer et classer par catégories les situations d'urgence permettront au HCR de lancer une intervention d'urgence organisationnelle. Nous allons accroître la vitesse d'allocation des ressources financières aux nouvelles situations d'urgence en nous efforçant de publier les premiers appels de fonds en faveur des réfugiés dans les 72 heures qui suivent la déclaration de l'état d'urgence et en cherchant à améliorer notre coordination avec d'autres organisations au sujet de ces appels. Nous renforcerons la direction dans les pays et développerons la formation destinée aux cadres intermédiaires et supérieurs afin d'assurer la meilleure qualité possible dans nos interventions en cas d'urgence.

En ce qui concerne la protection, la planification relative à la capacité de protection devient plus stratégique. Le HCR révisé actuellement ses plans de renforcement des effectifs, de l'apprentissage et des partenariats en matière de protection, en effectuant des projections sur les besoins de certaines opérations clés dans ces domaines au cours des cinq prochaines années. En 2010 et 2011, 88 postes supplémentaires ont été créés pour des domaines clés de la protection dans différentes régions, ainsi qu'en République démocratique du Congo et au Soudan. D'autre part, le Centre d'apprentissage global de Budapest doit prochainement mener à terme une étude approfondie des qualifications et des compétences du personnel du HCR en

matière de protection. Plusieurs programmes de formation, nouveaux ou réactualisés, seront consacrés aux compétences en matière de direction et de coordination des activités de protection, aussi bien pour les populations réfugiées que déplacées à l'intérieur de leur pays.

Nous continuerons à mettre l'accent sur les partenariats de protection en 2012, en particulier au niveau national. Par exemple, le HCR poursuivra une série de partenariats avec des ONG locales et des organisations communautaires. L'objectif est d'aider les communautés à améliorer l'accès de tous leurs membres à la protection et de faire en sorte que les femmes et les enfants participent activement à ce processus.

**E**N TIRANT PARTI DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE lors des grandes crises humanitaires survenues au cours des deux dernières années, nous investirons également davantage dans la gestion des relations interorganisations, ainsi que dans le soutien et l'encadrement de nos partenaires. Nous élaborerons, en consultation avec nos principaux partenaires, un cadre destiné à garantir un engagement interorganisations plus prévisible et plus responsable dans les situations d'urgence qui touchent des réfugiés, sous la direction générale du HCR. Le renforcement de notre capacité de coordination et de gestion des informations est une priorité à cet égard.

Enfin, et de manière tout à fait cruciale, nous insisterons en 2012 sur le renforcement de l'obligation de rendre compte et du contrôle. Ces dernières années, notre attention a été toute entière tournée vers l'amélioration de notre productivité et la mise en œuvre de nos réformes structurelles. Au cours de la même période, le volume de nos activités opérationnelles a pratiquement doublé. Il nous faut désormais investir de manière stratégique dans l'obligation de rendre compte et le contrôle, afin de mettre en place les structures nécessaires à la gestion efficace et adéquate de ce volume d'activités accru.

### PARTENARIATS ET SOLIDARITÉ

En décembre 2011, nous commémorerons le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1951 sur les réfugiés. Plus tôt dans l'année, nous avons célébré le 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1961 sur l'apatridie et le 150<sup>e</sup> anniversaire de la naissance de Fridtjof Nansen, le premier



Haut Commissaire pour les réfugiés. Ces commémorations sont, pour les États, l'occasion de réaffirmer des valeurs fondamentales, de s'engager à prendre des mesures concrètes pour résoudre les problèmes des réfugiés et des apatrides et de combler des lacunes en matière de protection (notamment celles dues aux nouvelles formes de déplacement). Elles offrent également l'opportunité de contrer les prises de position ouvertement xénophobes et racistes à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile. Dans plusieurs pays, le débat public est toujours dominé par des messages populistes qui alimentent l'hostilité à l'égard des étrangers, dont les réfugiés. Il nous faut trouver des moyens plus efficaces de restreindre l'influence de tels messages. La solidarité – avec les personnes qui fuient comme avec celles qui les accueillent – est la seule réponse viable au déplacement.

La consolidation des partenariats est indispensable à la réalisation de notre objectif afin d'améliorer la protection. Nous continuerons à forger des partenariats, nouveaux ou plus larges, avec les gouvernements, les autres institutions onusiennes, la communauté humanitaire – en particulier les ONG – et les personnes qui relèvent de notre compétence.

Pour finir, un mot sur le financement. En ces temps de turbulences économiques, la confiance que nous témoignent les donateurs est plus forte que jamais et je leur en suis infiniment reconnaissant. En 2010, les fonds reçus pour les programmes de l'année ont atteint un montant record – 1,86 milliard de dollars E.-U. – et l'éventail de nos donateurs va s'élargissant. Les contributions du secteur privé ont quasiment quadruplé au cours des cinq dernières années, tandis qu'une part croissante de notre financement est assurée par des donateurs non traditionnels et par des fonds communs. Confrontés à des défis de plus en plus nombreux et de plus en plus complexes, nous devons continuer à attirer une aide financière sans précédent. Nous savons qu'il faudra mériter cette aide, en menant à terme toutes nos réformes et en réalisant nos objectifs prioritaires. Nous sommes déterminés à réussir : compte tenu de la confiance unique qui est accordée à notre mandat, nous n'avons pas droit à l'échec. ■



**Des réfugiés somaliens franchissent à pied la longue distance qui sépare Aden (Yémen) du camp où ils ont été accueillis ou de la plage sur laquelle ils ont débarqué.**

© EEPIN RASMUSSEN