

**Vue des Altos de Cazucá, un
faubourg de Bogota**
(Colombie) où des déplacés
s'installent.



Panorama 2008

Un monde en mouvement

L'ON A RAREMENT ASSISTÉ, DANS L'HISTOIRE à des mouvements de population d'une telle ampleur. L'année 2008 a été marquée par des déplacements massifs, en-deçà et au-delà des frontières, de populations déracinées par des conflits ou des calamités, ou à la recherche d'une vie meilleure. Au cours de cette même année, la communauté internationale a tout juste commencé à mesurer l'ampleur de la crise économique et financière qui frappait le monde, venant aggraver les préoccupations suscitées par le processus du dérèglement climatique et son impact sur la sécurité humaine. Ces développements mettent le HCR face à un formidable défi. D'une part, ils risquent de provoquer des turbulences d'une forme ou d'une ampleur jusqu'alors inconnue, poussant encore davantage de gens à fuir ou à émigrer. De l'autre, ils risquent de créer les conditions propices à un repli sur soi des États et des sociétés, qui refuseraient alors une protection, des solutions et une aide humanitaire au nombre croissant de personnes qui relèvent de la compétence du HCR.

PERSONNES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DU HCR

À LA FIN DE L'ANNÉE 2005, LE NOMBRE total de personnes réfugiées à travers le monde avait atteint son plus bas niveau depuis près d'un quart de siècle. En dépit de quelques mouvements de rapatriement de grande ampleur, ces trois dernières années ont été marquées par une augmentation très nette du nombre de réfugiés, principalement en raison de la violence qui sévit en Iraq et en Somalie. Fin 2008, le nombre total de réfugiés relevant du mandat du Haut Commissariat excédait 10 millions. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en raison de conflits a également continué à croître, pour atteindre quelque 26 millions dans le monde à la fin de l'année.

Il est extrêmement difficile de fournir des chiffres exacts sur le nombre

d'apatrides. Dans les pays où des données fiables sont disponibles, 3 millions de personnes au moins étaient sans nationalité effective à la fin de l'année 2008. Le nombre total d'apatrides dans le monde pourrait cependant être quatre fois supérieur à ce chiffre.

Tout au long de l'année, le HCR a déployé des efforts particuliers pour attirer l'attention sur la longueur des crises qui troublent de nombreuses régions du monde, contraignant au déplacement, à l'exil ou à l'apatridie des millions de gens pendant des années, voire des décennies. Ceci a incité le Haut Commissaire à lancer une initiative spéciale sur les situations de réfugiés prolongées et à faire de cette problématique le thème de son deuxième Dialogue sur les défis de protection, qui a eu lieu en décembre 2008.

TYPOLOGIE DES CONFLITS

EN 2008, LE MONDE A ÉTÉ TROUBLÉ PAR deux groupes de conflits. Les conflits du premier groupe s'étendaient de l'Asie du Sud et du Sud-Ouest au Soudan et à la Corne de l'Afrique en passant par le Moyen-Orient. Si chaque conflit avait ses propres caractéristiques et causes historiques, ces crises sont devenues de plus en plus étroitement liées, faisant ainsi planer une menace croissante sur la paix et la sécurité mondiales. Les personnes chassées par ces conflits représentent environ les deux tiers de la population réfugiée à travers le monde.

En Afghanistan, l'intensification des combats, associée à des attaques délibérées contre le personnel des organisations d'aide, a limité l'accès des humanitaires à la moitié du territoire environ. Même dans ces conditions, plus de 275 000 Afghans ont regagné leur pays d'origine avec l'aide du HCR en 2008.

Il s'agissait en apparence d'un développement positif ; cependant, la plupart des retours n'ont pas été motivés par une amélioration conséquente de la situation en Afghanistan. Bien au contraire : la plupart des rapatriés sont rentrés en raison de la montée de

l'insécurité au Pakistan et de la dégradation des conditions de vie des réfugiés installés en milieu urbain. La violence sans trêve qui sévissait en Afghanistan, la faiblesse de la gouvernance et le développement limité ont contraint quelque trois millions d'Afghans à demeurer en exil, au Pakistan et en République islamique d'Iran dans la très grande majorité des cas.

À la fin de l'année 2008, quelque 300 000 personnes ont été déplacées dans la Province de la frontière du Nord-Ouest et dans les zones tribales placées sous administration fédérale au Pakistan. Comme en Afghanistan, le HCR a eu un accès limité à ces populations.

Ceci n'a fait que confirmer le fait que la situation afghane ne peut être comprise ou traitée isolément. Fin 2008, le Gouvernement afghan et le HCR ont organisé une conférence internationale à Kaboul en vue de convenir d'une stratégie globale destinée à favoriser le retour et la réintégration viables des réfugiés et des déplacés. L'impact de cette conférence en 2009 dépendra du suivi résolu de tous les intervenants, fondé sur un engagement national et international renforcé concernant l'amélioration de la sécurité, de la gouvernance et du développement socio-économique.

En Iraq, l'année 2008 a été marquée par une amélioration de la situation sécuritaire et une stabilisation du nombre de personnes déracinées par la violence politique et confessionnelle. Le HCR s'est efforcé d'aider le Gouvernement à créer des conditions propices au retour volontaire et à la réintégration viable des réfugiés et des déplacés internes. Néanmoins, cet objectif est loin d'être atteint. Pour le HCR, il est indispensable que le rapatriement des réfugiés soit totalement volontaire et qu'il se déroule dans des conditions dignes et sûres. Il est donc impératif que les États préservent l'espace d'asile mis à la disposition des réfugiés irakiens, tant dans la région que dans les autres pays du monde.

À la fin de l'année, quelque deux millions d'Irakiens étaient accueillis en

Jordanie et en République arabe syrienne et un nombre similaire de personnes étaient déplacées à l'intérieur de l'Iraq. Le HCR a continué à exhorter les États prospères du monde à apporter une aide pleine et entière à ces pays et aux autres nations qui supportent le poids de l'exode iraquien.

Au Soudan, dans la région du Darfour, une situation effroyable, tant sur le plan humanitaire que sur celui des droits de l'homme, s'est perpétuée tout au long de l'année 2008. Plus de deux millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur du territoire et près de 250 000 Darfouriens exilés au Tchad. Il se peut que la mission Union africaine-ONU au Darfour ne soit pas en mesure de répondre aux attentes des populations touchées en matière de sécurité si le Gouvernement de Khartoum et les différents mouvements rebelles ne parviennent pas à un accord politique, ce qui préoccupe au premier chef le HCR.

En Somalie, les souffrances endurées par la population se sont aggravées à bien des égards en 2008. Comme plus d'un million de Somaliens sont déjà tributaires de l'aide alimentaire, le HCR craignait avant tout que des restrictions supplémentaires à l'accès des humanitaires n'entraînent d'autres déplacements de population. La charge supportée par les États voisins, notamment Djibouti, le Kenya et le Yémen s'est faite de plus en plus lourde au cours de l'année et a bien failli solliciter les

capacités régionales au-delà du point de rupture.

À ce premier groupe de conflits, il convient d'ajouter divers affrontements qui se sont multipliés et intensifiés en 2008. À la différence des crises décrites ci-dessus, ceux-ci n'ont généralement pas suscité d'attention internationale, en grande partie parce que leur impact était considéré comme local ou tout au plus régional et sans réelles conséquences pour la sécurité mondiale. La République centrafricaine a fourni un exemple typique à cet égard. Bien que plusieurs discussions aient été consacrées à ce sujet au sein du Conseil de sécurité, peu de gens semblaient savoir qu'une centaine de milliers de réfugiés avaient été forcés de s'enfuir au Cameroun et au Tchad et que plus de 200 000 personnes étaient déplacées à l'intérieur du pays et vivaient dans des conditions de dénuement extrême.

La situation était également de plus en plus inquiétante en République démocratique du Congo, en particulier dans la région du Nord-Kivu. À la fin de l'année 2008, au paroxysme de la crise, il est apparu clairement que seule une solution politique impliquant la RDC, le Rwanda, d'autres acteurs régionaux et la communauté internationale permettrait de régler le conflit. Comme dans d'autres pays touchés par des conflits (l'Iraq et le Soudan par exemple), la poursuite des violences a également montré que les solutions politiques devaient traiter les

problèmes de fond de l'accès à la terre, de la propriété, de la nationalité, des relations interethniques et de la représentation des minorités.

COMPLEXITÉ DES DÉPLACEMENTS

DE MÊME QUE LES MÉCANISMES DES conflits, les mécanismes du déplacement humain sont devenus plus complexes au cours de l'année 2008. Plus précisément, si l'on comprend bien la relation étroite de causalité entre déplacement et conflit armé, on saisit moins bien ses liens avec d'autres phénomènes planétaires, comme le dérèglement climatique, la pauvreté extrême et la mauvaise gouvernance.

En 2008, les catastrophes naturelles ont continué à croître en fréquence, en ampleur et en intensité, mettant en péril la sécurité et les moyens d'existence de millions de personnes et contraignant un nombre croissant d'entre elles à abandonner leur lieu de résidence habituel. Cette évolution a été aggravée par une accumulation d'autres tendances négatives, notamment l'effondrement du système financier mondial et la récession économique, ainsi que les crises alimentaire et de l'énergie. À la fin de l'année, il est apparu que ces tendances allaient inévitablement avoir un effet dévastateur sur le monde en développement et soumettre à de graves contraintes les opérations humanitaires requises pour venir en aide aux populations sinistrées.

Des milliers de déplacés internes s'enfuient d'un camp du Nord-Kivu et se dirigent vers la capitale provinciale, Goma (République démocratique du Congo).



Une autre évolution liée aux précédentes a eu lieu en 2008, à savoir l'augmentation du nombre de gens qui ont décidé de quitter leur pays et de partir en quête d'une vie plus sûre ailleurs, en raison d'une conjonction de menaces : chômage et précarité des moyens d'existence, tensions sociales et violences politiques, formes de gouvernement autoritaires et arbitraires, désintégration de l'État de droit. Comme ces gens avaient rarement accès à des modes d'émigration légaux, ils ont entrepris de périlleux voyages clandestins, mettant souvent en jeu des passeurs et des trafiquants d'êtres humains.

Le phénomène des migrations mixtes a acquis une dimension de plus en plus mondiale au cours de l'année. En Asie, un nombre croissant de membres de la minorité musulmane du Myanmar a cherché à gagner la Thaïlande et la Malaisie. Des ressortissants de pays d'Amérique centrale ou latine, ou de pays plus éloignés, se sont rendus dans la région du Mexique et de la Caraïbe, souvent dans l'espoir de pénétrer aux États-Unis. Des Somaliens et des Érythréens ont traversé le golfe d'Aden pour essayer de gagner le Yémen et les États du Golfe, tandis que des personnes originaires de pays d'Afrique centrale, orientale et australe se sont dirigées vers l'Afrique du Sud.

Parallèlement, l'année 2008 a été marquée par une augmentation du nombre de gens qui quittaient la côte occidentale de l'Afrique pour rallier les Îles Canaries en Espagne, ou qui traversaient

le désert du Sahara pour atteindre l'Afrique du Nord. Dans une grande partie de la Méditerranée orientale et méridionale, des migrants en situation irrégulière, dont des réfugiés et des demandeurs d'asile, se sont rassemblés dans diverses localités insulaires et côtières, nombre d'entre eux attendant une occasion pour pénétrer dans l'Union européenne. D'autres ont emprunté des voies terrestres et sont entrés dans l'Union par le Sud-Est, en traversant la Turquie et les États des Balkans.

La communauté internationale a reconnu que la migration pouvait avoir des conséquences positives, comme l'a montré la réunion, couronnée de succès, du Forum global sur la migration et le développement, qui s'est tenue aux Philippines en septembre 2008. En revanche, dans le cas de mouvements migratoires irréguliers, les aspects négatifs de la mobilité humaine sont manifestes.

Les mouvements irréguliers mettent la vie des gens en danger et les exposent à l'exploitation, à l'extorsion et à la détention. Du fait de leur caractère clandestin, ces mouvements sont souvent liés à la criminalité et à la corruption. Ils mettent à rude épreuve les pays de transit et de destination, compromettant l'intégrité de systèmes bien établis de gestion de l'asile et de l'immigration. Et ils peuvent favoriser des conditions propices au développement de la xénophobie, comme l'ont montré les agressions commises contre des réfugiés et des

migrants en situation irrégulière en Afrique du Sud au milieu de l'année 2008.

En 2008, le HCR a continué à traiter le problème de la protection des réfugiés et des migrations internationales, à l'issue des discussions constructives qui ont eu lieu à ce sujet en décembre 2007, lors du Dialogue sur les défis de protection. Plus précisément, le Haut Commissariat a entrepris d'analyser, à l'échelle mondiale, son rôle par rapport à la traite des êtres humains, réalisé une étude sur le phénomène des migrants vulnérables et bloqués dans un endroit, et introduit la question des migrations mixtes (y compris le problème des secours en mer) dans un certain nombre de forums internationaux. Au niveau opérationnel, le HCR a continué à promouvoir et à appliquer son Plan d'action en dix points sur la protection des réfugiés et les migrations mixtes.

PRINCIPAUX DÉFIS HUMANITAIRES

PARMI LES PRINCIPAUX DÉFIS QUE LE HCR a dû relever au cours de l'année 2008, citons : la nécessité de répondre aux besoins des populations réfugiées de longue date et de trouver une solution à leur sort ; la difficulté d'offrir des formes de protection appropriées à toutes les personnes participant à des mouvements mixtes, qu'il s'agisse de réfugiés, de demandeurs d'asile ou de migrants en situation irrégulière ; la nécessité de préserver l'institution de l'asile, à une époque où bon nombre de pays accueillant



des réfugiés ont le sentiment qu'ils ont suffisamment prodigué leur hospitalité et la tâche, toujours en cours, consistant à construire un dispositif d'intervention interinstitutionnel pour venir en aide aux déplacés internes.

En outre, tout au long de l'année, le HCR a été préoccupé par trois problèmes en particulier, qui soulevaient tous d'importantes questions quant aux principes fondamentaux de l'action humanitaire.

Le premier avait trait au rôle des forces de maintien de la paix dans les situations où il n'y a pas de paix à maintenir, ainsi qu'à la difficulté plus large de protéger les populations civiles menacées par des conflits armés. La communauté internationale a convenu que le fait de prendre délibérément des civils pour cible dans des situations de conflit armé constituait une violation flagrante du droit international. Elle a reconnu que les organisations humanitaires telles que le HCR ont une capacité limitée à assurer la sécurité physique de leurs bénéficiaires. Les forces multinationales de maintien de la paix se sont donc vu confier un rôle croissant dans la protection des civils, dans

Beaucoup risquent leur vie pour aider des populations vulnérables à préserver la leur. Les humanitaires sont la cible d'attaques de plus en plus fréquentes de la part des combattants, de sorte qu'il est de plus en plus difficile de concilier l'impératif de la sûreté du personnel et celui d'une action humanitaire équitable et efficace.

En conséquence, le Haut Commissariat a dû faire face à de graves dilemmes en 2008. Dans la seule Somalie, des agents du HCR ont été victimes d'attentats à la bombe à Bossasso, d'une fusillade à Garowe et d'une prise d'otages à Mogadiscio. À la lumière de ces incidents, le HCR a été contraint de se demander à quel stade il pouvait légitimement se retirer d'une opération et si d'autres arrangements pouvaient être envisagés pour assurer l'aide humanitaire dans les situations où il était trop dangereux de déployer du personnel.

UN TROISIÈME DÉFI AUQUEL le HCR et ses partenaires ont été confrontés consistait à préserver l'espace humanitaire et l'autonomie

réglé, ou dans les cas où il reprend de plus belle, les efforts visant à assurer une approche intégrée des différentes composantes du système onusien ne doivent pas compromettre la neutralité, l'impartialité et l'indépendance des organisations humanitaires.

INITIATIVES DE RÉFORME

POUR FINIR, L'UNE DES PRÉOCCUPATIONS du HCR était également de poursuivre les réformes internes et interorganisations qui le doteraient de moyens plus adéquats pour s'acquitter de sa mission auprès des déracinés et des apatrides.

En interne, le Haut Commissariat a pris une série de mesures pour répondre avec plus d'efficacité, d'efficience et de souplesse aux besoins des bénéficiaires. Citons notamment la rationalisation des fonctions au Siège, permettant de déployer davantage de ressources et de personnel sur le terrain, la décentralisation et la régionalisation du processus décisionnel, la commande d'une étude indépendante de la chaîne d'approvisionnement, l'adoption d'une nouvelle structure budgétaire et d'un nouveau cadre d'allocation des ressources

SI L'ON COMPREND BIEN LA RELATION ÉTROITE DE CAUSALITÉ ENTRE DÉPLACEMENT ET CONFLIT ARMÉ, ON SAISIT MOINS BIEN SES LIENS AVEC D'AUTRES PHÉNOMÈNES PLANÉTAIRES, COMME LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE, LA PAUVRETÉ EXTRÊME ET LA MAUVAISE GOUVERNANCE

le maintien de la sécurité des camps de réfugiés et de déplacés internes et dans la préservation du caractère humanitaire de ces derniers.

Dans la pratique, néanmoins, cette tâche s'est avérée d'une difficulté redoutable. Nombre d'opérations de maintien de la paix débutent dans une situation de relative tranquillité, pour subir ensuite la dégradation des conditions de sécurité. Dans de telles situations, les mandats relatifs à la protection des civils doivent être suffisamment clairs et énergiques, et bénéficier d'un appui politique, matériel et financier approprié. En 2008, l'expérience vécue par les forces de maintien de la paix dans des lieux tels que le Darfour et la RDC a indiqué que ces conditions n'étaient pas remplies.

Un deuxième défi, particulièrement important pour le HCR, était la nécessité d'assurer la sécurité du personnel tout en apportant une protection et une aide humanitaire aux personnes qui en avaient besoin. Les collaborateurs du HCR et les autres travailleurs humanitaires sont déployés dans les endroits les plus dangereux du monde.

de l'action humanitaire. Dans les conflits armés, les belligérants cherchent de plus en plus à réduire l'espace humanitaire en prenant pour cible les travailleurs humanitaires ou en les intimidant, en faisant main basse sur l'aide ou en manipulant sa distribution, et en interdisant l'accès aux populations déplacées et touchées par le conflit. Ces agissements menacent gravement la crédibilité et l'efficacité de l'action humanitaire, ainsi que les principes qui la régissent.

Les événements survenus en 2008 ont également mis en lumière la nécessité de préserver l'espace et l'autonomie humanitaires dans le contexte d'opérations intégrées des Nations Unies. L'expérience du HCR au Burundi, au Libéria et au Sud-Soudan a montré que lorsqu'un conflit avait pris fin et qu'un processus de consolidation de la paix était en cours, une opération intégrée pouvait offrir un cadre efficace pour la collaboration entre les composantes humanitaire, politique, sécuritaire et de développement du système des Nations Unies. Cependant, dans les situations où le conflit n'a pas été

et le lancement d'une évaluation des besoins des bénéficiaires à travers le monde.

En ce qui concerne les activités interorganisations, le HCR est demeuré fermement engagé dans le processus. Le Haut Commissariat a assumé des responsabilités accrues auprès des populations déplacées à l'intérieur de leur pays au titre de l'approche modulaire, en particulier dans les secteurs de la protection, des abris d'urgence, ainsi que de la gestion et de la coordination des camps. Appuyant l'initiative « Unis dans l'action », le HCR a joué un rôle actif dans les programmes pilotes et dans l'élaboration de programmes communs des Nations Unies destinés aux zones qui accueillent des populations réfugiées au Pakistan et en République-Unie de Tanzanie. Le Haut Commissariat est convaincu que cette approche étaiera les efforts déployés par la communauté internationale pour trouver des solutions durables aux situations d'exil ou de déplacement prolongé de certaines populations. ■