

**La réfugiée somalienne Shamsa Adan rassemble des branchages pour construire un abri, car elle peut désormais déménager dans l'annexe du camp d'Ifo, situé à proximité de Dadaab (Kenya).**



**N**OUS AURIONS TOUS SOUHAITÉ que l'année du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1951 sur les réfugiés soit plus calme, plus paisible. Hélas, depuis mon accession au poste de Haut Commissaire, il n'y en a pas eu de plus tumultueuse.

L'année 2011 a été marquée par une succession rapide et ininterrompue de crises humanitaires de grande ampleur, sur fond de troubles politiques, sociaux et économiques. Cela a été, une fois encore, une année tragique pour le HCR, endeuillée par la mort de quatre de nos collègues en Afghanistan et au Soudan du Sud. Des douzaines d'autres agents, issus d'organisations humanitaires partenaires, ont été victimes d'agressions et d'enlèvements, illustrations désolantes des dangers auxquels nous sommes exposés lorsque l'espace humanitaire est menacé et que les principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité sont bafoués.

L'année avait à peine commencé que la violence

s'est déchaînée en Côte d'Ivoire et en Libye, forçant des centaines de milliers de personnes à abandonner leur foyer. Parallèlement, le conflit qui déchire depuis 20 ans déjà la Somalie a encore dégénéré et, conjugué à la sécheresse la plus dramatique observée depuis des décennies, a provoqué l'exode de près de 300 000 personnes au-delà des frontières, au Kenya, en Éthiopie, à Djibouti et au Yémen. À bout de forces, souffrant souvent de malnutrition grave, les nouveaux arrivants sont venus grossir les rangs des personnes qui avaient quitté la Somalie au cours des années précédentes, de sorte que l'on dénombrait près de 950 000 réfugiés somaliens dans la région à la fin de l'année 2011. L'opération d'urgence montée par le HCR pour répondre à cette crise battait son plein lorsque la recrudescence des combats dans les États du Kordofan méridional et du Nil bleu (Soudan) a provoqué l'afflux de près de 100 000 réfugiés au Soudan du Sud et en Éthiopie. Les mouvements de population se sont poursuivis sans relâche tout au long de l'année et en 2012.

A person wearing a red headscarf is shown from the side, holding a wooden staff. The background is a vast, dry, dusty landscape under a cloudy sky. The overall tone is somber and evocative of displacement.

# Réaffirmer nos responsabilités

par **António Guterres**

HAUT COMMISSAIRE DES  
NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS

## DES SOLUTIONS HORS D'ATTEINTE

Alors que les nouvelles situations de conflit n'ont cessé de se multiplier en 2011, les anciennes n'ont pu être résolues, notamment en Afghanistan, en République démocratique du Congo et en Iraq. En conséquence, les solutions durables sont demeurées hors d'atteinte pour un grand nombre de réfugiés relevant du mandat du HCR. Plus des deux tiers d'entre eux, soit 7,2 millions d'individus, sont aujourd'hui piégés dans des situations d'exil prolongées. Bien que le nombre de rapatriements librement consentis ait été plus élevé en 2011 qu'en 2010, cette augmentation s'explique essentiellement par les mouvements de retour massifs en direction de la Libye et de la Côte d'Ivoire après que la situation se soit stabilisée dans ces pays. Les chiffres relatifs aux réinstallations ont encore diminué, le nombre de demandes présentées par le HCR (90 000) étant le plus faible des cinq dernières années. La tendance à la baisse observée dans le nombre de départs (61 400), qui est demeuré bien en-deçà de la capacité mondiale de 80 000 places, est

particulièrement inquiétante. Elle est principalement due aux conditions de sécurité précaires qui régnaient dans certaines opérations clés, comme celles en République arabe syrienne et au Kenya, et qui ont entravé la capacité des pays de réinstallation et du HCR à examiner les cas. Les capacités d'accueil limitées et le renforcement des contrôles de sécurité imposés par certains pays ont entraîné une diminution des départs, touchant particulièrement les réfugiés irakiens et somaliens.

L'année 2011 a néanmoins fait naître l'espoir de voir progresser plusieurs situations prolongées. Dans les Balkans occidentaux, quatre pays – la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro et la Serbie (et Kosovo: résolution 1244 (1999) du Conseil de Sécurité) – ont établi un programme commun pour mettre un terme définitif à la situation de déplacement qui perdure depuis 20 ans dans cette région. Le HCR a joué un rôle de catalyseur dans ce processus, qui vise à apporter des solutions durables aux 73 000 réfugiés restants, déplacés par les guerres qui ont déchiré la région entre 1991 et 1995.

En Asie du Sud-Ouest, les réponses novatrices conçues par les gouvernements qui accueillent des réfugiés afghans ont ouvert de nouvelles perspectives : ainsi, une Stratégie globale de gestion et de rapatriement a été élaborée au profit des Afghans réfugiés au Pakistan, et la décision a été prise de distribuer des permis de travail aux réfugiés afghans déclarés en République islamique d'Iran et d'instaurer un régime d'assurance-maladie à leur intention. Au Népal, le vaste programme de réinstallation entamé à la fin de l'année 2007 a apporté une solution durable à quelque 60 000 réfugiés originaires du Bhoutan et créé la dynamique nécessaire pour lancer un Programme interorganisations de développement communautaire, destiné à épauler les réfugiés restants et les communautés d'accueil dans leurs efforts d'autosuffisance et de développement durable.

#### **CÉLÉBRATION, RÉFLEXION ET DIALOGUE : COMMÉMORATION DES CONVENTIONS**

Tout au long de l'année 2011, le HCR a célébré des anniversaires clés, concernant deux de ses conventions fondamentales : la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Dans le cadre du processus commémoratif, des experts ont proposé, à l'occasion d'une série de réunions et de tables rondes spécialisées, diverses initiatives pour combler les lacunes observées dans la protection des personnes déplacées de force. Citons notamment un cadre de coopération et de répartition internationale des charges élaboré lors d'une table ronde à Amman, et un modèle opérationnel pour les opérations de sauvetage en mer mis au point lors d'une réunion de même nature à Djibouti. Lors de la Conférence Nansen sur les changements climatiques et les déplacements qui s'est tenue à Oslo, une série de principes a été établie afin de guider les États dans la prise en charge des besoins des personnes qui franchissent des frontières en raison des effets des changements climatiques et d'autres risques écologiques.

Ce processus, qui s'est poursuivi une année durant, a abouti à une réunion intergouvernementale au niveau ministériel, organisée par le HCR en décembre 2011 à Genève. Cent cinquante-cinq États ont assisté à cette conférence et plus de 90 se sont engagés à prendre des mesures concrètes pour améliorer la protection des déplacés et des apatrides, tant au niveau international que national. Ces engagements ont suscité une dynamique importante pour l'amélioration des cadres nationaux de protection des réfugiés et pour l'augmentation des possibilités en matière de solutions durables.

Plus important encore, ce processus a fait progresser à pas de géant la lutte contre l'apatridie. L'apatridie, qui touche selon les estimations environ 12 millions de personnes à travers le monde, était jusqu'à une époque très récente l'un des problèmes les plus négligés dans le programme international de défense des droits de l'homme. Le processus commémoratif a représenté un tournant à cet égard, puisque huit pays ont adhéré à l'une ou l'autre des conventions sur l'apatridie, ou aux deux, au cours de l'année et que 26 adhésions supplémentaires ont été annoncées à la réunion de décembre.

La réunion intergouvernementale a également permis d'envisager un futur dialogue sur les lacunes de protection en rapport avec les déplacements transfrontaliers qui ne sont pas couverts par les traités internationaux relatifs aux réfugiés.

Un certain nombre d'États se sont engagés à faire progresser des initiatives régionales pour parvenir à une meilleure compréhension de ces mouvements transfrontaliers, en coopération avec les autres États intéressés et le HCR.

#### **RÉAFFIRMER LES PRINCIPES ESSENTIELS**

La succession de situations d'urgence auxquelles nous avons été confrontés en 2011 a illustré un certain nombre de points importants pour le HCR et pour la communauté internationale. En premier lieu, ces crises ont clairement montré que les principes essentiels de protection des réfugiés n'avaient rien perdu de leur valeur dans le monde actuel. L'an dernier, tous les pays d'Afrique et du Moyen-Orient situés à proximité des zones de crise ont laissé leurs frontières ouvertes alors que des dizaines de milliers de personnes affluaient sur leur territoire, parfois en quelques semaines, pour échapper à la violence et à la guerre. Les Gouvernements et les peuples de Djibouti, d'Égypte, d'Éthiopie, du Ghana, de Jordanie, du Kenya, du Liban, du Libéria, du Soudan du Sud, de Tunisie, de Turquie et du Yémen méritent tout particulièrement d'être félicités et remerciés pour l'hospitalité et la générosité dont ils ont fait preuve.

Ensuite, l'année 2011 a démontré combien il avait été judicieux d'accroître les investissements dans la capacité de réponse d'urgence au cours des dernières années, au titre des efforts généraux déployés par le HCR pour renforcer ses moyens d'exécution. Jamais l'Organisation n'avait été soumise à autant de pressions simultanément. Il a fallu déployer quelque 620 spécialistes des situations d'urgence dans plus de 40 opérations, un nombre deux fois et demie supérieur à ceux des années précédentes. Notre réseau de stocks d'urgence, récemment consolidé et composé de sept entrepôts situés en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient, a tourné à plein régime au cours de sa première année de fonctionnement, expédiant par pont aérien 57 tonnes d'articles de secours en moyenne par semaine – soit près de quatre fois le volume transporté en 2010.

Pour finir, les immenses défis qui ont caractérisé l'année 2011 ont prouvé une fois de plus que la clé de la réussite, dans les situations d'intervention humanitaire, résidait dans des partenariats efficaces. En s'inspirant des enseignements tirés d'évaluations en temps réel, le HCR a lancé plusieurs initiatives au titre d'un effort pour rendre sa coopération avec ses partenaires plus prévisible et plus inclusive dans les crises liées aux réfugiés. L'Organisation a mis en place des portails de données opérationnelles sur le web dans toutes les grandes opérations de crise, permettant ainsi à ses partenaires d'accéder à des cartes et à des statistiques d'enregistrement actualisées, et de partager des informations sur les besoins sectoriels recensés et l'aide dispensée. Dans le même temps, le HCR a entamé un dialogue avec plusieurs consortiums d'ONG jouant un rôle clé, ainsi qu'avec le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, afin de déterminer les moyens d'améliorer la réponse commune et de rendre les partenariats plus transparents, plus stratégiques et plus efficaces. En outre, le Haut Commissariat a apporté son soutien plein et entier au programme de réforme du Comité permanent interorganisations, qui vise à consolider la direction, à améliorer la planification stratégique et à



**Dans ce qui fut un village de réfugiés afghans, à proximité de Nowshera (Pakistan), le Haut Commissaire António Guterres suit la trajectoire des inondations qui ont tout emporté sur leur passage.**

HCR / J. TANNER

renforcer la responsabilité vis-à-vis des communautés, des gouvernements et des donateurs. L'objectif du HCR dans ce processus a été de veiller, de concert avec le PAM, l'UNICEF et plusieurs partenaires non gouvernementaux, à ce que le système favorise davantage l'efficacité et l'exécution opérationnelles.

#### FINANCEMENT ET RÉFORME

En dépit des bouleversements économiques et financiers, les donateurs ont généreusement soutenu l'action du HCR tout au long de l'année 2011. Les contributions volontaires ont augmenté pour la cinquième année consécutive, franchissant le seuil historique des deux milliards de dollars E.-U. pour la première fois dans l'histoire du Haut-Commissariat.

Les initiatives de réforme des dernières années ont aidé l'Organisation à accroître son efficacité. La réforme structurelle ne saurait être une fin en soi : par conséquent, ces efforts ont avant tout visé à améliorer notre capacité d'exécution, notamment par le renforcement de notre capacité de protection et de réponse aux situations d'urgence.

En 2011, le HCR a créé plus de 40 postes de protection à travers le monde, dans des domaines tels que la réinstallation, la détermination du statut de réfugié, l'apatridie et la direction de modules. La formation à la protection a également été renforcée, avec la création ou l'actualisation d'une douzaine de cours destinés au personnel du HCR et de ses partenaires.

L'année dernière a également été marquée par la mise en service intégrale du système mondial de gestion des stocks, élément central du dispositif renforcé de réponse d'urgence du Haut Commissariat. Le nouveau réseau de plates-formes d'approvisionnement a permis de dégager des économies importantes sur les ponts aériens et, grâce à une augmentation de 20 pour cent du niveau des stocks, nous sommes désormais en mesure de répondre en 72 heures à des situations d'urgence simultanées touchant plus de 500 000 personnes.

Le succès des réformes engagées ces dernières années nous encourage à poursuivre dans cette voie à l'avenir. Pleinement conscients de notre responsabilité vis-à-vis des donateurs, qui nous témoignent une grande confiance, nous nous devons de veiller à la qualité de la gestion de nos finances et de nos programmes ; c'est pourquoi, depuis la fin de l'année 2011, nous prenons un certain nombre de mesures pour renforcer la capacité de l'Organisation à cet égard et pour accroître notre redevabilité, aussi bien vis-à-vis des bailleurs de fonds que des bénéficiaires. Nous continuerons à améliorer notre réponse organisationnelle en situation d'urgence, moyennant des mécanismes de déploiement de personnel plus prévisibles et plus rapides et des procédures accélérées d'allocation de ressources.

De même, les premières mesures ont été prises pour renforcer les capacités de coordination et d'appui, ceci afin de faciliter un engagement interorganisations plus prévisible et plus responsable lors des exodes de réfugiés. Un investissement conséquent dans les capacités de gestion de l'information du HCR apparaît comme un autre facteur clé à cet égard et nous avons commencé à nous pencher sur cette question à la fin de l'année 2011.

#### UN ENGAGEMENT PARTAGÉ

L'année mouvementée qui vient de s'écouler a montré qu'au terme de six décennies, le mandat de protection et d'assistance du HCR vis-à-vis des réfugiés et des autres personnes déplacées de force était toujours aussi pertinent – et l'action de l'Organisation plus difficile que jamais. Le Haut Commissariat est prêt à relever ces défis, de concert avec les États, les collectivités et les personnes qui relèvent de sa compétence. Il est fondamental que la communauté internationale reconnaisse qu'elle est collectivement responsable du maintien et de l'amélioration de la protection et que nous fassions tous face à notre engagement commun de parvenir à cet objectif. ■