

Une famille de réfugiés somaliens récemment arrivée se dirige vers la tente qui lui servira désormais de logement au camp de Burumino (Éthiopie).

Renforcer notre engagement en faveur de la protection

Par António Guterres

HAUT COMMISSAIRE DES
NATIONS UNIES
POUR LES RÉFUGIÉS



EN 2012, NOUS AVONS ÉTÉ TÉMOINS d'une série de crises de réfugiés sans précédent dans l'histoire récente du HCR. Ces crises ont eu un effet dramatique sur la vie des personnes qui ont été obligées de chercher refuge, sur les pays qui les ont reçues et sur les communautés qui leur ont généreusement offert l'hospitalité. Plus de 700 000 personnes originaires de la République démocratique du Congo, du Mali, du Soudan et de la République arabe syrienne ont fui leur pays au cours des neuf premiers mois de l'année 2012. Ceci a lourdement grevé les ressources du HCR et de ses partenaires. Ayant dû faire face à une succession de crises de réfugiés de grande ampleur – en Côte d'Ivoire, en Libye et en Somalie – en 2011 et poursuivant ses efforts pour remédier au sort de millions de réfugiés de longue date, le HCR se trouve à un tournant. Notre capacité collective à répondre aux souffrances des personnes déracinées par les conflits et les persécutions est mise à l'épreuve de manière imprévue.

LA RÉCENTE SÉRIE de crises de réfugiés a néanmoins montré que le droit à l'asile demeure une valeur commune. Les États ont laissé leurs frontières ouvertes et respecté le principe du non-refoulement, malgré l'impact social et économique dramatique de ces afflux massifs de réfugiés et à l'heure où il leur fallait gérer les conséquences politiques et sécuritaires de conflits proches de leurs frontières. On ne saurait trop insister sur leur générosité. Cependant, pour garantir le respect et la sauvegarde du droit d'asile, il faut une solidarité internationale forte, rapide et soutenue, sous forme d'appui financier, technique et politique.

EN 2011 ET 2012, les situations d'urgence relatives aux réfugiés se sont multipliées dans un contexte de crise économique mondiale. En dépit de cette conjoncture difficile, les donateurs ont offert un appui conséquent et sans faille aux opérations du HCR, ce dont nous leur sommes infiniment reconnaissants. Selon nos prévisions, le montant des contributions de l'année 2012, exprimé en dollars E.-U., devrait

pendant, la succession de crises de réfugiés décrite ci-dessus a soumis nos ressources humaines et financières à des sollicitations sans précédent.

LORS DES SITUATIONS d'urgence de 2011 et de 2012, nous avons dû, en raison des responsabilités distinctes associées à notre mandat vis-à-vis des réfugiés, assumer le rôle de coordonnateur global des interventions, ainsi que celui d'organisme de dernier recours si toutes les autres tentatives échouaient. Même si l'on estime avec prudence les besoins pour le dernier trimestre 2012, il apparaît d'ores et déjà que le montant total de nos dépenses sera supérieur à celui de l'an passé, alors que les moyens dont nous disposons pour y faire face sont restés les mêmes. En 2013, nous devons continuer à gérer les répercussions des crises récentes, ainsi que les opérations courantes, tout en conservant la capacité de répondre à de nouvelles situations d'urgence. Dans un environnement opérationnel aussi imprévisible que celui d'aujourd'hui, c'est un grave motif d'inquiétude.

Au cours de l'année 2012, nous avons

une réduction d'effectifs limitée et continuerons d'appliquer des mesures d'économie.

LES CRISES ACTUELLES ont montré combien il avait été utile d'investir, plusieurs années durant, dans des réformes institutionnelles destinées à améliorer la performance, l'efficacité et l'exécution organisationnelles. Ces réformes ont permis de réduire les coûts et de rationaliser le Siège, en mettant davantage l'accent sur l'orientation stratégique, l'obligation de rendre compte et le contrôle au niveau central, et en renforçant la capacité opérationnelle sur le terrain. Aujourd'hui, nous prenons des mesures importantes pour améliorer notre capacité de gestion financière et de contrôle des programmes, professionnaliser notre stratégie de gestion des risques, et placer l'obligation de rendre compte au cœur de nos opérations.

L'utilité des contributions non affectées est également devenue de plus en plus manifeste. Les fonds non affectés ont une importance cruciale car ils permettent d'accorder la priorité à des besoins de protection impérieux

LES FONDS NON AFFECTÉS ONT UNE IMPORTANCE CRUCIALE CAR ILS PERMETTENT D'ACCORDER LA PRIORITÉ À DES BESOINS DE PROTECTION IMPÉRIEUX

être similaire à celui de l'année 2011, ce qui témoigne de la volonté profonde de nos donateurs de défendre les droits des déplacés et des apatrides dans le monde et de remédier aux souffrances causées par le déplacement.

Mais à l'heure actuelle, les sollicitations exercées sur le HCR vont croissant, alors que les moyens mis à sa disposition pour y répondre demeurent identiques. Pendant plusieurs années, jusqu'au début de l'année 2011, les grandes situations d'urgence étaient essentiellement causées par des catastrophes naturelles ou des déplacements internes dus à des conflits – autant de situations où la contribution du HCR s'inscrivait dans une action interorganisations plus vaste, au titre de l'approche modulaire. Aujourd'hui,

entrepris une série d'examen afin de garantir l'usage le plus responsable et le plus efficace possible de nos ressources. Au cours des neuf premiers mois, nous avons pris des mesures pour dégager quelque 60 millions de dollars E.-U. d'économies supplémentaires au Siège et dans nos opérations courantes et avons réorienté ces fonds en faveur de nouvelles situations d'urgence. Nous avons veillé à ce que nos investissements dans les services vitaux et les priorités en matière de protection ne soient pas affectés par ces mesures et avons pris soin de maintenir nos engagements avec nos partenaires d'exécution. Nous avons également entrepris de réviser en profondeur nos plans d'achat et contrôlé avec soin le réapprovisionnement des stocks. En 2013, nous procéderons à

qui risqueraient sinon de ne pas être satisfaits et nous donnent la souplesse nécessaire pour répondre rapidement à de nouvelles situations d'urgence. En 2011, 13 pour cent seulement des fonds non affectés ont servi à financer des dépenses au Siège et la plus grande partie a été dépensée en Afrique

TOUT EN NOUS EFFORÇANT de gérer les conséquences des nouvelles situations d'urgence, nous avons cherché à maintenir notre engagement vis-à-vis d'un certain nombre de composantes essentielles de nos opérations à travers le monde et veillé à ce qu'elles bénéficient d'investissements plus conséquents et plus durables.



Le Haut Commissaire et la Secrétaire d'État adjointe américaine, Anne Richard, rendent visite à des réfugiés maliens au camp de Damba (Burkina Faso).

HCR / H. CAUX / BFA2011

RÉPONSE D'URGENCE

Premièrement, notre capacité à réagir à de nouvelles crises a été déterminée par la série de mesures qui ont été prises, ces trois dernières années, pour renforcer notre dispositif de préparation et de réponse aux situations d'urgence, ainsi que notre fonction d'approvisionnement. Le concept de responsabilité collective en situation d'urgence est désormais ancré dans l'ensemble de l'Organisation, comme indiqué dans le chapitre *Réponse aux situations d'urgence*. Ceci demeurera au premier plan de nos priorités l'an prochain.

PROTECTION

Deuxièmement, nous continuerons d'œuvrer au renforcement de la capacité de protection du HCR et du régime de protection internationale. Le nombre de postes de protection à travers le monde a augmenté de 70 pour cent depuis 2005 et les officiers de protection représentent aujourd'hui 26 pour cent des effectifs de l'Organisation, contre 19 pour cent il y a sept ans.

En 2013, nous continuerons d'investir dans un certain nombre d'objectifs prioritaires en matière de protection, notamment dans le déploiement de notre stratégie révisée de prévention et de traitement de la violence sexuelle et sexiste, dans notre nouveau cadre de protection des enfants et dans la mise en œuvre de notre stratégie quinquennale d'éducation. Nous chercherons également à poursuivre la mise en œuvre de notre politique sur les réfugiés en milieu urbain.

La réunion intergouvernementale au niveau ministériel organisée en décembre 2011 pour commémorer les anniversaires de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de la Convention de 1961 sur l'apatridie a été un événement marquant, dont la portée deviendra de plus en plus manifeste au fil du temps. À cette occasion, 92 États ont pris des engagements relatifs aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, y compris en ce qui concerne les solutions durables, et 22 des engagements en matière de protection des déplacés internes. Un certain nombre d'États, conduits par la Norvège et la Suisse, ont également promis de lancer un débat mondial sur les moyens de combler les lacunes de protection en rapport avec les déplacements transfrontaliers causés par des catastrophes soudaines, y compris celles déclenchées par les changements climatiques. De manière importante, 61 États ont pris des engagements relatifs à l'apatridie, ce qui a conduit, dès cette année, à un certain nombre d'adhésions aux Conventions sur l'apatridie.

À l'avenir, le HCR continuera de travailler avec les États à la transposition concrète de leurs engagements et au traitement d'autres lacunes critiques en matière de protection. L'Organisation a très récemment publié des directives actualisées sur la détention, soulignant que la détention ne devrait être utilisée qu'en dernier recours, et entend promouvoir leur application au travers d'une étroite coopération avec les États. Nous souhaiterions également lancer un processus de consultation sur le concept de protection temporaire avec

des États, afin d'analyser quel pourrait être le rôle de cette forme de protection dans la réponse aux défis contemporains liés aux déplacements transfrontaliers.

PARTENARIAT

Troisièmement, nous continuerons d'investir dans le travail en partenariat, qui reste une pierre angulaire de l'action du HCR, comme le souligne le chapitre *Collaboration avec les partenaires*. Nous participerons activement à l'élaboration de l'Agenda transformatif, sous l'égide du Coordonnateur des secours d'urgence, et restons déterminés à nous acquitter des responsabilités accrues que nous avons assumées en matière de protection des déplacés internes, au titre de l'approche modulaire interorganisations.

En 2012, en dépit de l'augmentation du nombre des situations d'urgence relatives aux réfugiés, nous sommes parvenus à consacrer un volume plus important de fonds non affectés à des opérations en faveur de déplacés internes. Nos responsabilités à l'égard des réfugiés ne sont pas les mêmes, qualitativement, que nos responsabilités vis-à-vis des déplacés internes, du fait de la nature du mandat du HCR à l'égard des réfugiés et du statut distinct que le droit international reconnaît à ceux-ci.

C'est aux États qu'il incombe au premier chef de protéger les déplacés internes et le rôle du HCR s'inscrit dans un engagement interorganisations commun, au titre de l'approche modulaire. En conséquence, nous sommes parfois confrontés à des dilemmes épineux, à l'heure où nos

ressources ne nous permettent pas de répondre à toutes les demandes. En dernière analyse, nos décisions doivent être dictées par un impératif global, qui est de prendre en charge les besoins les plus pressants. La dignité humaine ne dépend pas du statut.

Nous chercherons également, comme précédemment, à susciter des synergies entre les mécanismes de coordination des activités en faveur des réfugiés, sous l'égide du HCR, et les dispositifs plus larges de coordination de l'action humanitaire, comme cela a été le cas, par exemple, lors des crises au Mali et en Syrie. Parallèlement, nous étudierons les moyens de faire en sorte que nos partenaires puissent jouer un rôle plus actif et plus prévisible dans la planification, la coordination et l'exécution des activités dans les situations d'urgence relatives aux réfugiés.

SITUATIONS PROLONGÉES

Quatrièmement, les besoins suscités par les nouvelles situations d'urgence relatives aux réfugiés ne détourneront pas notre attention de la recherche de solutions aux déplacements prolongés. Nous ne pouvons abandonner les gens à leur désespoir sous prétexte que leur situation est moins visible ou moins dramatique, en apparence, que celle des personnes chassées par une crise qui vient d'éclater. À terme, les solutions au déplacement sont politiques – autrement dit, elles passent par le règlement des conflits – et cette tâche va bien au-delà du mandat des acteurs humanitaires. Cependant, nous pouvons faire beaucoup pour promouvoir des solutions dès le début d'une situation d'urgence, notamment en adoptant des approches soucieuses des risques de conflit dans nos opérations, en attirant l'attention sur les conséquences humanitaires d'une escalade du conflit, en investissant rapidement dans l'autosuffisance des réfugiés, et en optant pour des mécanismes d'appui fondés sur la distribution d'allocations en espèces et de bons, qui permettent aux déplacés de déterminer leurs besoins prioritaires et d'y répondre eux-mêmes.

Nous devons également être prêts à tirer parti de toute conjoncture propice, notamment en ce qui concerne les rapatriements librement consentis. La plupart des personnes qui ont fui la crise en Côte d'Ivoire au début de l'année 2011 ont déjà regagné leur foyer et j'espère que les évolutions positives observées au Myanmar et en Somalie déboucheront sur des solutions pour les réfugiés originaires de ces pays.

Le chapitre consacré à la *Recherche de solutions durables* analyse un certain nombre d'évolutions positives observées récemment dans ce domaine et indique comment la quête de solutions se poursuivra en 2013. Nous nous employons toujours à resserrer nos partenariats avec les Gouvernements d'accueil et les partenaires du développement, notamment par le biais de l'Initiative pour des solutions transitoires, de stratégies destinées à apporter des solutions globales en Afrique de l'Ouest et dans les Grands Lacs, d'une stratégie visant à offrir des solutions aux réfugiés afghans et d'un plan régional pour les Balkans occidentaux. Nous étudierons

Des réfugiés soudanais originaires de l'État du Nil bleu font la queue pour obtenir couvertures et moustiquaires au camp de Yusuf Batil (Soudan du Sud).





également des approches susceptibles de compléter les solutions durables classiques, notamment des dispositifs de gestion des migrations temporaires et d'autres initiatives en rapport avec la mobilité. Nous sommes extrêmement reconnaissants aux 26 États qui continuent d'accepter des réfugiés dans le cadre d'une procédure de réinstallation.

À l'heure où les ressources sont utilisées au maximum, il est particulièrement difficile de trouver un juste équilibre entre la nécessité d'investir dans des solutions et celle de répondre aux nouvelles situations d'urgence ; inévitablement, si des vies sont en danger, la priorité sera toujours accordée aux efforts visant à sauver des vies. Cela serait néanmoins une erreur tragique que notre engagement en faveur des solutions durables perde son élan – d'une part en raison de l'impact que cela aurait sur l'existence des personnes déplacées de longue date et d'autre part parce que des investissements précoces dans des solutions diminuent les coûts humains et financiers à long terme.

SÛRETÉ DU PERSONNEL

Cinquièmement, nous continuerons d'accorder la priorité aux mesures qui permettent à notre personnel d'opérer en toute sécurité. L'année 2012 a été endeuillée par la disparition tragique de deux de nos collaborateurs, en Syrie et en République démocratique du Congo. Aujourd'hui, les humanitaires sont exposés à une insécurité croissante, en partie parce qu'ils sont victimes d'une violence aveugle et en partie parce que la nature des conflits a changé et que désormais, des motivations criminelles et des idéologies extrémistes appuyées de l'étranger se mêlent aux aspirations politiques. Nous continuons d'investir dans du matériel et des équipements de protection ainsi que dans la formation de notre personnel ; nous veillons également à ce que nos spécialistes de la sécurité sur le terrain soient dotés des compétences nécessaires en matière d'analyse et de communication. Cependant, la meilleure manière d'assurer la sécurité du personnel consiste à entretenir des relations positives avec les communautés sur lesquelles nous veillons, à adhérer aux principes humanitaires d'impartialité et de neutralité, et à préserver l'indépendance de notre action face aux desseins politiques.

“ LES NOUVELLES
CRISES SE
MULTIPLIENT
ET LES CRISES
CHRONIQUES
PERDURENT ”

IL EST PRESQUE CERTAIN QUE de nouvelles crises continueront d'éclater dans les mois et les années à venir. Malheureusement, la communauté internationale fait preuve d'une capacité très limitée, concernant la prévention et la résolution en temps utile des conflits : de ce fait, les nouvelles crises se multiplient et les crises chroniques perdurent. Dans pareil contexte, une solidarité internationale est plus que jamais nécessaire pour remédier aux conséquences humanitaires des conflits et pour assurer la protection des personnes qui cherchent un refuge. ■