

par **António Guterres**

HAUT COMMISSAIRE
DES NATIONS UNIES
POUR LES RÉFUGIÉS

LES CONFLITS ARMÉS EN cours dans un certain nombre de régions du monde sont devenus de plus en plus insolubles en 2010. La paix n'est pas venue ou, lorsqu'elle est arrivée, a été rapidement menacée.

Aujourd'hui, les soldats de la paix sont confrontés à des situations impossibles. Dans une grande partie des endroits où ils sont déployés, il n'y a pas de paix à maintenir, les groupes armés prolifèrent, la distinction entre l'humanitaire et le militaire s'est estompée et le banditisme sévit de manière endémique.

De plus en plus soucieux de la souveraineté et de la sécurité nationales, un certain nombre d'États ont dans le même temps fait part d'une gêne croissante quant à la présence d'opérations de maintien de la paix sur leur territoire. Le Tchad a demandé à la MINURCAT de se retirer à la fin de l'année 2010 et la MONUC (MONUSCO aujourd'hui) doit quitter la République démocratique du Congo à la fin du premier semestre 2011.

Ces conflits non résolus ont donné naissance à des populations réfugiées quasi permanentes, dont la présence s'étend autour du globe. Par

exemple, les déplacés originaires du sud et du centre de la Somalie, ainsi que de certaines régions de l'Afghanistan, ont continué à bénéficier de l'hospitalité des pays voisins ; la moitié des réfugiés somaliens résident aujourd'hui au Kenya, un quart vivent au Yémen et leur nombre augmente rapidement en Éthiopie. Quelque 96 pour cent des réfugiés afghans sont accueillis en République islamique d'Iran et au Pakistan ; mais plus loin, les Afghans ont eu plus de difficultés à trouver des États prêts à les accueillir.

Dans certains pays, des politiciens populistes ont joué sur la corde xénophobe et raciste pour mobiliser des électeurs en 2010, ce qui a suscité une hostilité croissante à l'égard des réfugiés, des demandeurs d'asile, des migrants et des minorités ethniques. Les gens ont eu plus de difficultés à accéder à des territoires où ils auraient pu obtenir une protection et des incidents regrettables de refoulement se sont produits tout au long de l'année.

Le non-respect de la norme universelle qui interdit aux États de renvoyer des gens dans des pays où leur vie ou leur liberté sont en danger est aujourd'hui la lacune de protection la plus importante à laquelle le HCR est confronté. En avril, nous avons adopté de

Mariam Victorien

arrive au Burundi après 45
années d'exil en RDC.

nouvelles procédures pour faire face aux cas et aux risques imminents de refoulement.

Les formes de déplacement ont continué d'évoluer à travers le monde, en grande partie du fait de l'interaction de tendances planétaires comme la croissance démographique, l'urbanisation et les changements climatiques, ainsi que l'insécurité liée à l'alimentation, à l'approvisionnement en eau et aux ressources énergétiques. La hausse du prix des denrées alimentaires, due dans une certaine mesure à l'intensité et à la fréquence accrues des catastrophes naturelles, a été une cause de plus en plus importante de privations et de tensions sociales.

DES INTERVENTIONS D'URGENCE

EN 2010, LE HCR S'ÉTAIT FIXÉ comme objectifs prioritaires de renforcer sa capacité de protection et de préparation aux situations d'urgence, ce qui lui a permis de réagir avec efficacité aux plus grandes crises de l'année. Les événements qui se sont succédé avec rapidité au Kirghizistan et au Pakistan ont montré combien il était important d'être en mesure de répondre simultanément à plusieurs

situations d'urgence et ont mis à l'épreuve notre capacité à livrer des abris et des articles de secours à 600 000 personnes dans un délai de 72 heures.

Au Kirghizistan, la crise a éclaté dans la ville d'Och, située au sud du pays. Des affrontements entre Kirghizes et Ouzbeks de souche ont fait des centaines de morts et déplacé jusqu'à 400 000 personnes. Environ 75 000 personnes, des femmes et des enfants pour la plupart, ont franchi la frontière voisine pour se réfugier dans la région d'Andijon, en Ouzbékistan. Lorsque la situation d'urgence s'est déclarée, le 10 juin 2010, le HCR ne disposait que d'un fonctionnaire international, d'un collaborateur local et d'un chauffeur à Och, et n'était pas du tout présent en Ouzbékistan.

Dès le début, le HCR a apporté une réponse organisationnelle, reposant sur l'effort collectif de nombreuses entités. Une Équipe spéciale, formée dans les plus brefs délais au Siège, a facilité une coordination en temps réel et pris des décisions rapides et claires. Une Cellule spécialement chargée des ressources humaines a mobilisé des russophones et d'autres membres du personnel dotés de qualifications adéquates en vue de les déployer en Asie centrale. Au Kirghizistan,



Un engagement pour la protection

des cadres et des administrateurs expérimentés du HCR se sont chargés de coordonner les modules de protection et des abris.

Le nouveau système mondial de gestion des stocks du HCR et l'augmentation de ses stocks stratégiques ont permis de livrer 200 tonnes de tentes

POUR METTRE EN PLACE LES CADRES CONCRETS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE NÉCESSAIRES À LA PROTECTION ET À LA RECHERCHE DE SOLUTIONS, IL FAUT UN PARTENARIAT ÉQUITABLE ENTRE TOUS LES ACTEURS CONCERNÉS.

et d'articles non alimentaires à Andijon dans les 72 heures qui ont suivi l'appel à l'aide du Gouvernement.

L'octroi d'une aide matérielle par le HCR a été un facteur clé dans l'élargissement de l'espace de protection disponible de part et d'autre de la frontière. L'attention accordée d'emblée aux problèmes liés au logement, ainsi qu'aux biens fonciers et immobiliers, a également joué un rôle important dans le traitement de la crise. L'engagement concerté du HCR dans un programme de construction d'abris a porté ses fruits, puisqu'il a permis de loger des victimes des violences avant l'arrivée du rude hiver en Asie centrale.

Selon les estimations, environ 20 millions de Pakistanais ont été déplacés par les inondations, que le Secrétaire général des Nations Unies a décrites comme un « tsunami au ralenti ». Les réfugiés afghans accueillis dans 16 des 84 camps du Khyber Pakhtunkhwa, ainsi que dans deux camps du Baloutchistan et un camp du Pendjab, faisaient partie des sinistrés, tout comme les gens précédemment déplacés du Khyber Pakhtunkhwa et

des zones tribales sous administration fédérale.

À la requête du Coordonnateur des secours d'urgence, le HCR a été prié d'assumer la fonction de chef de file pour les activités de protection assurées sur le terrain en réponse à la catastrophe. Le Haut Commissariat a également dirigé le module de coordination des camps et de gestion des camps à l'échelon national et le module des abris/articles non alimentaires dans les provinces où il disposait des effectifs les plus nombreux, à savoir au Baloutchistan et au Khyber Pakhtunkhwa.

Par l'intermédiaire de sept unités de terrain mises en place dans les zones touchées, nous avons fourni des articles de secours et des abris d'urgence à environ 2 millions de personnes, les plus vulnérables recevant des abris provisoires. En accordant la priorité aux personnes qui avaient des besoins spécifiques, préalablement identifiées, le HCR a lancé 16 projets à impact rapide pour aider des communautés de retour, comptant jusqu'à 3 millions de personnes, à remettre en état des infrastructures gravement endommagées. L'octroi rapide et efficace d'une aide humanitaire et d'un soutien communautaire au Pakistan a eu pour effet positif notable de contribuer à la sécurité du personnel.

UNE CAPACITÉ DE PROTECTION

EN CE QUI CONCERNE l'autre priorité, à savoir le renforcement de la capacité de protection, l'opération du HCR en République démocratique du Congo a été consolidée par la création de 39 postes, rendu possible en très grande partie par une contribution affectée à cet usage. En dépit des situations d'urgence complexes et aiguës en cours dans les zones de conflit situées au Nord et au Sud-Kivu, ainsi que dans les provinces Orientale et de l'Équateur, le rapatriement des réfugiés congolais a très sensiblement progressé. L'opération de rapatriement librement consenti depuis la Zambie a pris fin en 2010, ce qui a permis de fermer les camps de Kala et de Mwangé.

Une augmentation significative des effectifs de protection au Soudan a également été approuvée en 2010. Dans le cadre de l'Accord de paix global et plus particulièrement du référendum de janvier 2011 sur l'indépendance du Sud-Soudan, le HCR a amplifié son aide au retour volontaire des Soudanais du Sud en provenance du nord du pays, tout en s'attendant à la préparation d'un plan d'urgence global avec les pays environnants.

En plus du renforcement de la capacité de protection en République démocratique du Congo et au Soudan, j'ai autorisé la création en 2011 de 42 postes de protection dans des domaines clés, comme la détermination du statut de réfugié, la réinstallation, l'asile et les migrations, l'apatridie et la coordination des modules dans les situations de déplacement interne.

Ces mesures sont complétées par une augmentation des possibilités de formation offertes au personnel et aux partenaires par l'intermédiaire du Centre d'apprentissage global. Les partenariats de protection sont également consolidés et étendus, en particulier avec les partenaires nationaux, qui sont d'ores et déjà signataires des trois quarts environ des accords de mise en oeuvre conclus avec le HCR.

LES RÉSULTATS DES RÉFORMES

LE PROCESSUS GLOBAL de réforme institutionnelle, destiné à stabiliser nos finances et à garantir la viabilité de nos structures, est entré dans sa cinquième année en 2010.

En ce qui concerne ces objectifs, les réformes ont produit d'excellents résultats. En 2006, le volume total des activités du HCR s'élevait à quelque 1,1 milliard de dollars E.-U. Les frais de personnel représentaient environ 41 pour cent des dépenses totales, le Siège consommant 14 pour cent des fonds à l'époque. En 2010, nous avons mené des activités d'une valeur supérieure à 1,88 milliard de dollars E.-U. avec des frais de personnel ramenés à 27 pour cent des dépenses totales et des coûts réduits à 9 pour cent au Siège. Grâce aux reports de fonds de 2010 sur 2011, nous pourrions consacrer 30 millions de dollars E.-U. à une nouvelle série d'activités urgentes, liées à des besoins non satisfaits dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, ainsi qu'à la lutte contre l'anémie et d'autres carences en oligo-éléments.

Alors qu'une grande partie des gains procurés par les réformes ont été consolidés, d'autres requièrent encore une attention spécifique. Les procédures et les systèmes du HCR sont, bien souvent, trop bureaucratiques et demandent à être simplifiés. Il est nécessaire de mettre en oeuvre la gestion axée sur les résultats de manière plus complète, notamment en poursuivant la mise au point du logiciel sur mesure *Focus*, spécialement conçu pour faciliter la planification et la mise en oeuvre des programmes.

L'impact de notre processus de décentralisation et de régionalisation doit être évalué. Et il importe de remédier à certaines imperfections dans nos pratiques en matière de ressources humaines même si, dans certains cas, nos problèmes sont compliqués par des facteurs indépendants de notre volonté, comme les règles et les politiques du système des Nations Unies.

PÉRENNISER LES RETOURS

COMME ON POUVAIT S'Y ATTENDRE, avec un si grand nombre de conflits non résolus, 2010 a été une année difficile pour la recherche de solutions durables à la situation des réfugiés dans le monde. Environ 197 600 réfugiés ont pu regagner leur pays – encore moins qu'en 2009, année où le nombre de retours avait été le plus faible des deux dernières décennies.

Une fois encore, c'est en Afghanistan que les rapatriements ont été les plus nombreux. Plus de 118 000 réfugiés, provenant en grande majorité du Pakistan, ont regagné leur pays en 2010. Ce nombre était deux fois supérieur à celui de l'année 2009. Depuis 2002, environ 5,5 millions d'Afghans, représentant quelque 20 pour cent de la population totale du pays, ont pris le chemin du retour.

Pour pérenniser la réintégration de ces individus et de leurs familles, il faudra mettre en œuvre une série de mesures, allant de la réforme foncière au renforcement des moyens d'existence, qui nécessiteront une quantité considérable de ressources supplémentaires. Sur la base de ce constat, le HCR a accepté d'accroître de 50 pour cent la composante « allocation en espèces » de l'aide au rapatriement en 2011.

L'Organisation a continué à soutenir la pérennité des retours, les projets d'intégration sur place, les efforts de développement régionaux qui améliorent les conditions de vie des autochtones et des réfugiés, et la remise en état des anciennes zones d'installation des réfugiés tout au long de l'année. L'Initiative de solutions intérimaires, conjointement coordonnée par le HCR et le PNUD et appuyée par un certain nombre de pays donateurs, vise à inclure les besoins des déplacés dans les programmes de développement. Moyennant une assistance bilatérale et multilatérale, l'Initiative rassemble des organisations humanitaires, des acteurs du développement et des gouvernements nationaux pour assurer la viabilité des interventions et rechercher des solutions à l'intention des personnes déplacées et des membres des communautés locales.

Mise en œuvre à titre expérimental en Colombie, en Géorgie, au Soudan oriental et en République-Unie de Tanzanie, elle devrait être étendue à l'Afghanistan, à la République démocratique du Congo, au Népal, au Pakistan, au Sud-Soudan et au Tchad.

Quoi qu'en léger recul par rapport à 2009, le nombre de dossiers de réinstallation traités par le HCR est demeuré élevé en 2010. Plus de 108 000 réfugiés ont fait l'objet d'une demande de réinstallation et plus de 73 000 sont partis. Le volume des réinstallations a doublé au cours des cinq dernières années et les retards de traitement se sont accumulés dans un certain nombre de programmes de pays d'accueil.

Le nombre de pays proposant un programme de réinstallation a augmenté pour atteindre 25 mais il y a toujours plus de demandes que de places disponibles, avec un rapport de 10 pour 1. Il importe de remédier aux goulets d'étranglement observés dans le traitement car la réinstallation n'apporte pas seulement des solutions vitales aux réfugiés et à leurs familles : elle montre aux pays d'asile du monde en développement, où résident les quatre cinquièmes des réfugiés, que d'autres régions sont prêtes à endosser une plus grande part de responsabilité à cet égard.

LE NOUVEAU PACTE

L'AMPLIFICATION des programmes de réinstallation existants et la création d'autres programmes font partie du nouveau pacte pour le partage des charges que j'ai appelé de mes vœux lors de la réunion du Comité exécutif en 2010 et du Dialogue sur les défis de protection qui s'est tenu en décembre dernier. Ce n'est qu'en optimisant les possibilités de réinstallation et de rapatriement librement consenti et en partageant plus équitablement les responsabilités relatives à l'accueil des réfugiés que nous pouvons espérer encourager une plus grande réceptivité face à la solution de l'intégration sur place.

Pour mettre en place les cadres concrets de coopération internationale nécessaires à la protection et à la recherche de solutions, il faut un partenariat équitable entre tous les acteurs concernés. Comme l'ont conclu les participants à l'édition 2010 du Dialogue, de tels cadres devraient être fondés sur des principes essentiels, relatifs à l'élargissement et à l'amélioration de l'espace de protection, au renforcement des responsabilités nationales et des stratégies régionales intégrées, à l'augmentation

des solutions de substitution, basées sur l'immigration légale, à la mise en place de systèmes de gestion des frontières orientés sur la protection et à l'implication des médias et de la société civile dans les efforts de sensibilisation.

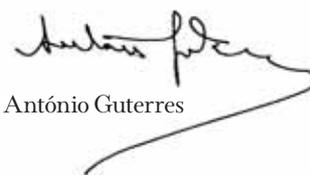
L'année 2010 a été une année charnière pour le traitement du problème de l'apatridie. Le Viet Nam a naturalisé un premier groupe d'apatrides, anciens réfugiés provenant du Cambodge et revu sa législation pour permettre à ses anciens ressortissants de réacquiescer plus aisément leur nationalité. La nouvelle Constitution du Kenya garantit aux hommes et aux femmes une pleine égalité dans la transmission de leur nationalité aux enfants.

Un texte de loi a été adopté par la Tunisie à cet effet en décembre. La Géorgie et la Lituanie ont également amendé leur législation au cours de l'année. La Déclaration de Brasilia sur la protection des réfugiés et des apatrides dans les Amériques, publiée en novembre 2010, a représenté une contribution importante au niveau régional. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU et l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains ont appelé les États à envisager une adhésion aux Conventions de 1954 et de 1961 sur l'apatridie et un certain nombre d'États ont entamé les procédures d'adhésion.

DES PAROLES ET DES ACTES

L'ANNÉE 2011 sera marquée par les commémorations du 60^e anniversaire de la Convention de 1951 sur les réfugiés, du 50^e anniversaire de la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie*, adoptée en 1961, et du 150^e anniversaire de la naissance de Fridtjof Nansen, le premier Haut Commissaire pour les réfugiés, avec en point d'orgue une réunion intergouvernementale au niveau ministériel, qui se déroulera en décembre.

Nous espérons que cette conférence produira à la fois des paroles et des actes importants : une vision de la protection au XXI^e siècle et un engagement pour y parvenir. Le HCR épaulera les États dans leurs efforts pour prendre des engagements concrets, concernant la réduction et la prévention des cas d'apatridie, la promotion de la protection et la résolution de situations de réfugiés spécifiques – autant d'objectifs que nous devons tous nous efforcer d'atteindre.



António Guterres