



Nations Unies

Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Partie II

**Examen stratégique effectué en vertu
de la résolution 58/153 de l'Assemblée générale**

Assemblée générale

Documents officiels

Soixante-huitième session

Supplément n° 12

Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-huitième session
Supplément n° 12

Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Partie II

**Examen stratégique effectué en vertu de la résolution 58/153
de l'Assemblée générale**



Nations Unies • New York, 2013

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote renvoie à un document de l'Organisation.

Table des matières

[21 août 2013]

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–4	1
II. Le rôle et les fonctions du Haut-Commissariat.....	5–13	2
III. La situation des réfugiés: une décennie de changements dans la continuité	14–37	4
A. Le contexte mondial et les tendances observées en matière de déplacements forcés	14–21	4
B. Accroître la solidarité en faveur de la prévention et de l'intervention.....	22–25	6
C. La nature des travaux du HCR	26–37	7
IV. Une réforme institutionnelle pour favoriser l'exécution du mandat du HCR	38–48	10
A. La réforme structurelle	40–41	10
B. Gestion axée sur les résultats, budgets et financement	42–47	12
C. Contrôle interne	48	13
V. Renforcer la capacité d'intervention	49–78	14
A. Intervention d'urgence.....	50–54	14
B. Protection.....	55–68	15
1. Renforcer des cadres normatifs.....	56–61	15
2. Développer les activités relatives à l'apatridie.....	62–65	17
3. Responsabilité envers les personnes	66–68	17
C. Déplacement prolongé et solutions.....	69–78	18
VI. Conclusions: les perspectives.....	79–83	22

I. Introduction

1. Établi il y a soixante-deux ans, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a été mandaté par l'Assemblée générale pour assurer la protection internationale des réfugiés et trouver des solutions à leurs problèmes¹. Il s'était alors vu accorder un mandat de trois ans et un budget de 300 000 dollars des États-Unis.

2. Une cinquantaine d'années plus tard, une analyse a été effectuée, dans le cadre du maintien du HCR, pour veiller à ce qu'il dispose des moyens «d'exécuter son mandat et de relever les défis de la modernité»². Se fondant sur les conclusions et recommandations de cette analyse, l'Assemblée générale a, en 2003, décidé d'aller au-delà des prorogations à court terme répétées et de proroger le mandat du HCR «jusqu'à ce que le problème des réfugiés ait été résolu»³. Ce faisant, elle a confirmé que «la protection internationale et la recherche de solutions durables aux problèmes des réfugiés et [...] des autres personnes relevant de la compétence du Haut-Commissariat»⁴ étaient au cœur du mandat de ce dernier.

3. Depuis lors, le Haut-Commissaire rend directement compte à l'Assemblée générale, par le biais d'un rapport annuel sur les activités du HCR. L'Assemblée générale ayant également estimé que des examens périodiques permettraient d'évaluer les tendances mondiales et la capacité du HCR de répondre aux besoins des personnes relevant de sa compétence, elle a précisé, en prorogeant le mandat de celui-ci, que, tous les dix ans, le rapport du Haut-Commissaire comporterait un examen stratégique de la situation globale des réfugiés et du rôle du Haut-Commissariat⁵.

4. Le présent document constitue le premier examen décennal de ce type⁶. S'appuyant sur les thèmes analysés il y a dix ans, il recense les problèmes majeurs rencontrés au cours de la décennie qui vient de s'écouler et traite de la façon dont le HCR les a abordés. Des progrès ont été accomplis sur les plans de la réforme institutionnelle et du renforcement des capacités de protection et d'intervention d'urgence du HCR, mais des défis importants restent à relever pour assurer la protection des réfugiés et concrétiser les solutions préconisées par la communauté internationale. Le problème des déplacements forcés est plus complexe et plus répandu que jamais auparavant. D'anciens conflits sont restés sans solution alors que de nouveaux ont surgi, multipliant sans cesse le nombre des personnes déplacées de force. Pour terminer, l'examen met en évidence les efforts collectifs qui devront être faits dans les années à venir afin que la communauté internationale, avec l'appui du HCR, parvienne à mieux protéger les réfugiés et à trouver des solutions pour ceux qui en ont besoin.

¹ Résolution 319(IV) de l'Assemblée générale; résolution 428(V) de l'Assemblée générale.

² *Renforcement de la capacité du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés d'exécuter son mandat*, document A/58/410, par. 2. Voir également la résolution 57/186 de l'Assemblée générale (demandant le rapport et les propositions du Haut-Commissaire).

³ Résolution 58/153 de l'Assemblée générale, par. 9.

⁴ *Ibid.*, par. 2.

⁵ Résolution 58/153 de l'Assemblée générale, par. 10.

⁶ Le présent examen a été établi en consultation avec le Secrétaire général et le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire. *Ibid.*

II. Le rôle et les fonctions du Haut-Commissariat

5. Dans un monde où les conflits armés, la violence et la discrimination persistent et où la bonne gouvernance et la primauté du droit ne sont pas constamment garanties, le rôle et les fonctions du HCR demeurent toujours aussi pertinents. Leur fondement juridique – notamment le statut du Haut-Commissariat, diverses résolutions de l'Assemblée générale, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967 s'y rapportant (Convention de 1951), les instruments internationaux ultérieurs relatifs aux réfugiés et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (Convention de 1961) – confère au HCR une identité unique ainsi qu'une autorité et une responsabilité juridiques spécifiques.

6. La protection internationale des réfugiés – y compris la recherche de solutions – étant la raison d'être du HCR, on dit souvent qu'elle est au cœur de son mandat⁷. Lorsqu'elle a conféré au Haut-Commissariat le statut d'organe subsidiaire, l'Assemblée générale a reconnu que le problème des réfugiés avait une portée et un caractère internationaux. Elle a également confirmé que la protection des réfugiés – qui ne pouvaient bénéficier d'une protection dans leur pays d'origine ou de résidence habituelle – avait intrinsèquement un caractère international, qu'elle dépendait de la solidarité collective et de la coopération des nations, et qu'effectivement cette responsabilité «incomb[ait] aux Nations Unies»⁸. Ainsi, même si c'est aux États qu'il incombe au premier chef de protéger les réfugiés se trouvant sur leur territoire, l'entité internationale chargée d'assurer cette protection au nom des Nations Unies est le HCR. La promotion de l'adhésion à la Convention de 1951 et la surveillance de son application font partie des responsabilités énoncées dans le statut du HCR et la Convention elle-même⁹. Des dispositions similaires existent dans certains instruments régionaux relatifs aux réfugiés.

7. L'Assemblée générale peut confier d'autres responsabilités au HCR¹⁰. Par des résolutions successives, elle a donc donné corps à cette disposition, notamment en reconnaissant d'autres catégories de personnes relevant de la compétence du HCR (y compris les réfugiés rentrés dans leur pays d'origine (rapatriés), les apatrides et, dans certains cas, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays); en reconnaissant que son mandat s'étendait aux pays d'origine et de retour; et en soutenant un plus large éventail d'activités, telles que la fourniture d'une aide humanitaire ou d'une aide à la réintégration, jugées pertinentes et nécessaires pour s'acquitter de son mandat en matière de protection internationale et de recherche de solutions.

8. Le mandat du HCR concernant l'apatridie a été consolidé en 1975 au moment de l'entrée en vigueur de la Convention de 1961, lorsque l'Assemblée générale lui a confié certaines fonctions prévues dans les dispositions de surveillance de la Convention¹¹. L'Assemblée générale, en collaboration avec le Comité exécutif, a par la suite élargi le champ d'activités du HCR, de manière à ce qu'il puisse notamment promouvoir l'adhésion à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (Convention de 1954) et à la Convention de 1961, fournir aux États des services techniques et consultatifs pour

⁷ Voir la résolution 428(V) de l'Assemblée générale, annexe, par. 1 (prévoyant que le HCR, «agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, assume les fonctions de protection internationale [...] et de recherche des solutions permanentes au problème des réfugiés, en aidant les gouvernements [...]).

⁸ Résolution 319(IV) de l'Assemblée générale, préambule, deuxième paragraphe.

⁹ Résolution 428(V) de l'Assemblée générale, annexe, par. 8a); Convention de 1951, art. 35.

¹⁰ Résolution 428(V) de l'Assemblée générale, annexe, par. 9 (Le HCR «s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale»). Voir également la résolution 319(IV) de l'Assemblée générale, par. 1.

¹¹ Résolution 3274(XXIX) de l'Assemblée générale; résolution 31/36 de l'Assemblée générale.

l'élaboration de lois sur la nationalité, recenser et protéger les apatrides, prévenir l'apatridie et réduire les cas d'apatridie¹².

9. L'engagement du HCR auprès des personnes déplacées s'inscrit dans un cadre différent de celui de ses activités avec les réfugiés et les apatrides. En particulier, l'État concerné demeure toujours responsable au premier chef des déplacés, qui sont généralement citoyens de l'État dans lequel ils continuent à résider et qui n'ont pas un statut distinct au regard du droit international, comme c'est le cas des réfugiés. L'engagement du HCR n'est pas inscrit dans un instrument international comme la Convention de 1951 ou la Convention de 1961¹³. Contrairement à ces instruments, qui confèrent au HCR un mandat spécifique et unique, les activités du Haut-Commissariat qui concernent les personnes déplacées sont fondées sur le paragraphe 9 de son statut et sur des résolutions de l'Assemblée générale datant de 1972, qui confirment la capacité du HCR d'exécuter son mandat au nom des populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Sur le plan opérationnel, les travaux du HCR se déroulent dans le cadre établi par le Comité permanent interorganisations, en fonction des compétences opérationnelles et complémentaires de chaque intervenant et du contexte national ainsi qu'avec l'accord de l'État intéressé, pour mener une action internationale efficace et prévisible. L'Assemblée générale a confirmé certains paramètres de l'intervention du HCR auprès des personnes déplacées¹⁴ et a en outre autorisé celui-ci à participer «sur l'invitation du Secrétaire général, aux efforts humanitaires de l'Organisation des Nations Unies pour lesquels le Haut-Commissariat dispose de compétences et d'une expérience particulières»¹⁵.

10. Ne se contentant pas de préciser les personnes et fonctions relevant de la compétence du HCR, l'Assemblée générale, dans ses résolutions habilitantes, a établi une structure institutionnelle lui permettant de s'acquitter de sa mission. Elle a clairement indiqué que l'activité du HCR «ne comporte aucun caractère politique; [qu'] elle est humanitaire et sociale»¹⁶. Dans cet esprit, le HCR devait «être institué de telle manière dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies qu'il jouisse de l'indépendance et du prestige nécessaires pour permettre au Haut-Commissaire d'exercer comme il convient ses fonctions»¹⁷. Le Haut-Commissaire est élu par l'Assemblée générale, agit sous son autorité et lui rend compte, tout en agissant en étroite liaison avec le Secrétaire général et d'autres entités du système des Nations Unies.

11. Trois aspects importants du rôle et des fonctions du HCR méritent d'être soulignés:

Premièrement, le statut et les instruments internationaux pertinents indiquent clairement que les fonctions de l'Organisation doivent être exercées de manière indépendante, mais en partenariat, en concertation et en collaboration avec les États concernés, de façon à ce qu'elle puisse assumer un rôle à la fois de soutien et de surveillance pour atteindre l'objectif commun de protection internationale et de recherche de solutions.

¹² Résolution 50/152 de l'Assemblée générale. Voir également la résolution 61/137 de l'Assemblée générale, par exemple.

¹³ Au niveau régional, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) a pris note de l'expertise du HCR en matière de protection et de la demande du Conseil exécutif de l'Union africaine de «poursuivre et [...] renforcer son rôle dans la protection et l'assistance aux personnes déplacées». Convention de Kampala, préambule.

¹⁴ Résolution 48/116 de l'Assemblée générale, par. 12.

¹⁵ Résolution 2956 (XXVII) de l'Assemblée générale, par. 2.

¹⁶ Résolution 428(V) de l'Assemblée générale, annexe, par. 2.

¹⁷ Résolution 319(IV) de l'Assemblée générale, annexe, par. 1 a).

12. Deuxièmement, le rôle du HCR ne se limite pas aux crises humanitaires. Il débute dès lors qu'une personne est reconnue comme réfugié ou apatride et se poursuit jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée. Le HCR aide ces personnes à retrouver une vie normale et une certaine dignité; ni le manque de fonds, ni la fin d'une grave crise, ni le manque de visibilité d'une situation qui se prolonge ne remettent en cause son action.

13. Troisièmement, le rôle du HCR – assurer la protection des plus vulnérables – dicte sa façon de procéder. Le Haut-Commissariat doit être présent aux côtés de ceux qu'il sert. Cette approche constitue une force incomparable pour l'Organisation et lui offre de grandes possibilités et d'importants défis.

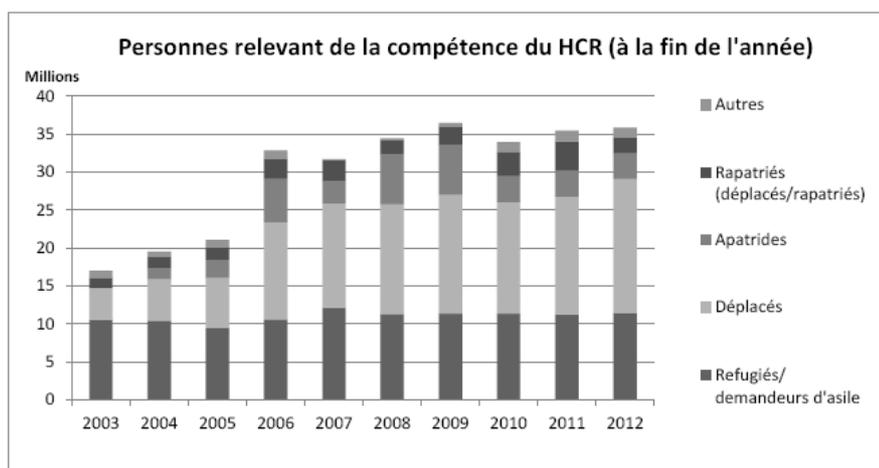
III. La situation des réfugiés: une décennie de changements dans la continuité

A. Le contexte mondial et les tendances observées en matière de déplacements forcés¹⁸

14. Plus de 45 millions de personnes dans le monde ont été déplacées de force en raison d'un conflit ou de persécutions. Un nombre sans précédent de réfugiés, de demandeurs d'asile, de rapatriés, d'apatrides et de déplacés – soit 35,8 millions – bénéficient de la protection et de l'assistance du HCR. Loin de diminuer, le nombre de personnes relevant de sa compétence a doublé en une décennie. En outre, le rythme auquel de nouveaux réfugiés franchissent les frontières internationales n'a jamais été aussi élevé depuis dix ans.

15. La dernière décennie a connu des avancées et des reculs, la résolution de certaines situations prolongées et l'enlèvement de certaines autres, ce qui fait qu'aucun instantané dans le temps ne peut dépeindre avec précision la situation des dix dernières années. En revanche, il est certain que le contexte actuel est nettement différent de celui qui prévalait il y a dix ans. Plusieurs figures, intercalées dans le texte, donnent un aperçu de l'ampleur des changements observés.

Figure 1



¹⁸ Pour une analyse détaillée des faits nouveaux concernant les déplacements forcés et l'apatridie entre 2006 et 2012, voir *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity* (Oxford: Oxford University Press (2012)), établi en coopération avec le HCR (disponible à l'adresse www.unhcr.org/refworld).

16. Une longue période de retour de réfugiés avait précédé le début de la décennie. Le rapport du HCR à l'Assemblée générale indiquait en effet que, dans les trente mois précédents, des solutions avaient été trouvées pour près de 5 millions de personnes grâce au rapatriement librement consenti, à la réinstallation ou à l'intégration locale. Dans les années qui ont suivi, les conflits ont souvent donné lieu à un grand nombre de déplacements, notamment en Colombie, en Iraq, en Ouganda, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan et à Sri Lanka. L'attention croissante accordée aux crises survenues dans ces pays a ouvert la voie à une révision majeure de l'intervention humanitaire de la communauté internationale face à ce phénomène.

17. Ces dernières années, cependant, les nouvelles crises majeures se sont surtout produites au niveau régional, obligeant des millions de réfugiés et de déplacés à emprunter les routes du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, d'Afrique de l'Est, d'Afrique centrale et du Sahel. Par ailleurs, l'enlisement de certains conflits a entraîné un ralentissement des rapatriements librement consentis. Un simple fait témoigne de l'imprévisibilité et de la volatilité des conditions dans lesquelles œuvre le HCR: en 2012 seulement, le Haut-Commissariat a été contraint de lancer sept appels de contributions d'urgence supplémentaires pour organiser des interventions d'urgence et répondre aux besoins engendrés par l'aggravation de crises prolongées.

18. À l'ampleur des crises actuelles s'ajoutent, plus grave encore, la convergence de plusieurs nouveaux conflits et l'enlisement de conflits plus anciens. Ainsi, au cours du premier semestre de 2013, près de 200 000 réfugiés ont quitté chaque mois la République arabe syrienne. Plus de 60 % des réfugiés relevant de la compétence du HCR sont touchés par des situations qui perdurent, vivant depuis plus de cinq ans dans 25 pays d'accueil. En raison de l'enlisement d'anciennes crises – par exemple en Afghanistan, en République démocratique du Congo et en Somalie – de trop nombreuses personnes sont devenues des réfugiés quasi permanents.

19. Comme l'indique le nombre record de déplacements forcés enregistré depuis dix-huit ans dans le monde, les causes de ces déplacements sont devenues plus complexes. Les raisons traditionnellement à l'origine des déplacements – les conflits armés et les violations des droits de l'homme – sont de plus en plus étroitement liées à d'autres facteurs, notamment la croissance démographique, l'urbanisation, la violence criminelle, l'insécurité alimentaire et la rareté des ressources naturelles. Les conséquences des changements climatiques – en particulier les inondations et la désertification – et d'autres catastrophes naturelles accentuent à leur tour ces tendances ou sont accentuées par celles-ci. Une démocratisation incomplète a abouti à une exclusion sociale et politique, et le chômage élevé chez les jeunes a engendré de nouveaux conflits sociaux. L'incertitude croissante liée à la situation économique mondiale a incité certains segments de la société à faire preuve de racisme et de xénophobie et à renier les principes de solidarité et les droits de l'homme prévus dans la Convention de 1951. Lorsque ces tendances convergent, elles provoquent souvent des mouvements de nature différente, ce qui constitue un défi pour les autorités nationales qui doivent malgré tout s'assurer que les approches adoptées en matière de gestion des migrations et de sécurité, axées sur la protection, aident vraiment les personnes qui doivent bénéficier d'une protection internationale.

20. Offrir un refuge à ceux qui en ont besoin est l'expression la plus concrète de la protection internationale. Le fardeau consistant à soutenir les personnes déplacées continue d'incomber de plus en plus massivement au monde en développement, où résident plus des quatre-cinquièmes des réfugiés. Même sans les effets du ralentissement économique mondial, les capacités des gouvernements et des communautés d'accueil ont été gravement amputées. Plus de la moitié des réfugiés relevant de la compétence du HCR ont été accueillis par des pays dont le produit intérieur brut est inférieur à 5 000 dollars des États-Unis par habitant. La générosité de pays comme le Kenya, le Pakistan et

la République islamique d'Iran, qui assistent à la naissance de réfugiés de troisième génération, n'est pas quantifiable sur le plan purement économique, mais elle se situe au cœur de l'action humanitaire et de la solidarité.

Figure 2

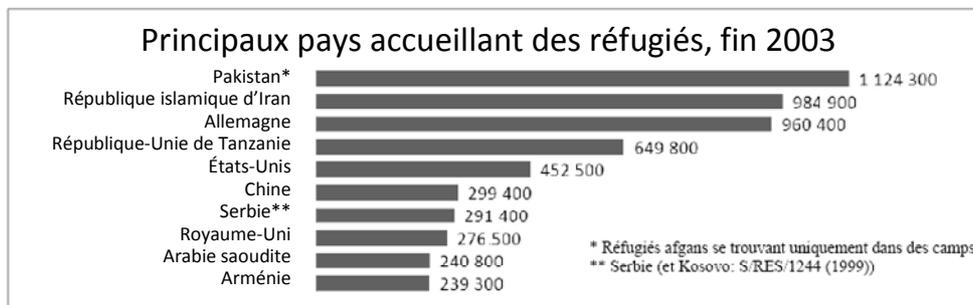
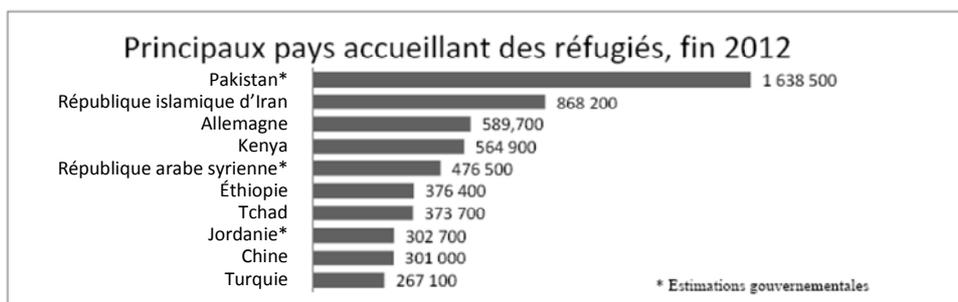


Figure 3



21. Le fait que, ces dernières années, des pays du Moyen-Orient et d'Afrique ont continué à recevoir et à accueillir des centaines de milliers de personnes fuyant la violence et les persécutions témoigne de leur solidarité et de leurs traditions culturelles.

B. Accroître la solidarité en faveur de la prévention et de l'intervention

22. Malgré ces chiffres accablants, la décennie a connu d'importantes avancées normatives et une recrudescence des efforts de coopération faits pour protéger les personnes déplacées de force et trouver des solutions à leurs problèmes. En 2011, un communiqué ministériel adopté par 155 gouvernements pour marquer le sixième anniversaire de la Convention relative aux réfugiés a réaffirmé que celle-ci constituait «la pierre angulaire du régime international de la protection des réfugiés». Le premier instrument international contraignant sur les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays – la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique – est entré en vigueur. L'Organisation de la coopération islamique a organisé la première Conférence ministérielle sur les réfugiés dans le monde musulman. La Déclaration d'Achgabat qui s'en est ensuivie note que la Convention de 1951 conserve toute son importance au XXI^e siècle. Les progrès considérables qui ont été accomplis en ce qui concerne l'adhésion à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie sont abordés ci-après. Des mesures importantes ont été prises pour lutter contre l'impunité, notamment l'autorisation de porter un chef d'accusation de crime contre l'humanité auprès de la Cour pénale internationale et de tribunaux internationaux spéciaux en cas de déplacements forcés.

23. L'expansion de la coopération régionale impulsée par l'État, en vue d'assurer la protection des réfugiés et de trouver des solutions à leurs problèmes, a été un autre point positif observé au cours de ces dix dernières années. Le fait que la grande majorité des réfugiés demeurant dans la région immédiate a grandement favorisé le partage des responsabilités: des accords régionaux de coopération sur la protection des réfugiés peuvent stabiliser les groupes et les flux de réfugiés, minimiser les mouvements secondaires irréguliers et jeter les bases de solutions. En Asie, le Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des personnes et la criminalité transnationale qui y est associée a conduit à un cadre de coopération régionale qui favorise le renforcement des capacités, le partage des bonnes pratiques et la mise en commun des ressources techniques par le biais d'un bureau d'appui régional. Certaines dispositions de la législation de l'Union européenne sur l'asile ont été modifiées, et des progrès ont été réalisés au titre de la coopération au cours des deux premières années d'existence du Bureau européen d'appui à l'asile, bien que les disparités qui subsistent dans les taux de reconnaissance entre les États membres de l'UE soulignent la nécessité d'une meilleure harmonisation. En Asie centrale, le Processus d'Almaty sur les migrations mixtes et la protection internationale vise à renforcer la coopération régionale afin d'aborder les questions de la migration et de la sécurité de l'État dans un cadre protégeant les droits de l'homme, les filières de demande d'asile et le principe de non-refoulement.

24. Au niveau national, un texte législatif a été adopté pour indemniser les victimes de déplacement forcé et leur rendre leurs terres. Les progrès accomplis sur le plan de la détermination du statut de réfugié sont encore insuffisants au niveau national: le HCR est en effet mandaté pour procéder à de telles déterminations dans 66 pays (contre 57 en 2003), et sa part globale des déterminations individuelles a augmenté, passant de 7 à 13 %. Les capacités des systèmes d'asile nationaux doivent être renforcées en priorité au cours de la prochaine décennie.

25. La pertinence constante du mandat du HCR apparaît clairement dans la composition du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire. Le Comité a accueilli 23 membres supplémentaires ces dix dernières années, pour atteindre 87. Alors que, au moment de son établissement en 1959, il comptait 25 États dans ses rangs, principalement des pays occidentaux et européens, sa composition actuelle reflète la diversité des États touchés et des États qui s'attaquent au problème des déplacements forcés.

C. La nature des travaux du HCR

26. En tant qu'institution, le HCR a toujours dû s'adapter à un contexte mondial en constante évolution. Les tendances abordées plus haut ont eu une incidence significative sur la nature de l'engagement du Haut-Commissariat – tout particulièrement les endroits où il intervient, les personnes relevant de sa compétence et le contexte dans lequel il œuvre.

Premièrement: intervenir en milieu urbain et en dehors des camps

27. La dernière décennie a été marquée par un tournant: plus de la moitié de la population mondiale vit désormais en milieu urbain. Plus d'un réfugié sur deux vit également en ville, tandis qu'environ un sur trois vit dans un camp, principalement en Afrique subsaharienne ou en Asie. La population des camps les plus importants de la planète, situés en Jordanie et au Kenya, surpasse celle de certaines grandes villes.

28. S'il est vrai qu'il est difficile de recenser et d'atteindre les réfugiés habitant dans des zones urbaines, la vie en dehors des camps offre aussi certains avantages. Les réfugiés vivant au sein d'une communauté peuvent retrouver une certaine normalité et une certaine dignité plus rapidement que dans un camp, où la vie a un caractère artificiel. D'autre part, les réfugiés vivant en milieu urbain sont plus susceptibles d'être exploités. Pour s'occuper

efficacement de ceux-ci, il faut donc établir de nouveaux partenariats et trouver de nouveaux moyens de leur offrir protection et assistance. La politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain, rendue publique en 2009, s'appuie sur cette réalité pour profiter des possibilités qui y sont associées. Les réfugiés habitant en ville peuvent ainsi être inclus dans les systèmes nationaux, supprimant par exemple la nécessité de mettre en place les structures parallèles coûteuses que l'on retrouve souvent dans les camps. Le fait de favoriser l'accès des réfugiés aux services locaux permet également d'établir des partenariats avec tout un éventail d'intervenants, notamment les ministères d'exécution, les autorités municipales, la société civile et les réfugiés eux-mêmes. Les bénévoles issus des communautés de réfugiés sont souvent les mieux placés pour identifier ceux qui sont vulnérables et leur faire connaître les services qui existent.

29. Les interventions effectuées auprès de réfugiés vivant en milieu urbain permettent d'élaborer des stratégies sur les moyens de subsistance et l'autosuffisance, y compris en matière de microcrédit, d'entrepreneuriat et de création d'emplois. Divers types d'assistance peuvent alors être offerts, notamment au niveau monétaire, pour améliorer la flexibilité et soutenir les marchés locaux tout en respectant le choix et la dignité des réfugiés. La politique urbaine mise en œuvre par le HCR évolue au fil du temps: alors que l'organisation s'occupait à l'origine des réfugiés qui faisaient appel à ses services, elle entreprend dorénavant des actions ciblées de communication à leur intention. Ce faisant, le Haut-Commissariat met à profit le soutien offert par les divers gouvernements pour promouvoir les liens et les activités avec les entités locales.

30. Une intervention humanitaire axée uniquement sur les réfugiés ou les déplacés, faisant abstraction des communautés locales plus larges, peut être contreproductive et hasardeuse, surtout lorsqu'il existe d'importants besoins humanitaires au sein de la communauté d'accueil. Le HCR a renforcé ses compétences et ses stratégies pour travailler en collaboration avec les communautés locales et pour les soutenir, tout en reconnaissant qu'elles aussi sont touchées par les déplacements parce qu'elles doivent prendre en charge des réfugiés ou des déplacés. Le HCR encourage l'acceptation et la tolérance, par exemple en renforçant et en appuyant les structures communautaires existantes, telles que les écoles et les cliniques, ou les centres communautaires qui offrent une formation professionnelle et d'autres services à l'ensemble de la communauté.

Deuxièmement: travailler en partenariat

31. La nécessité d'établir des partenariats publics et privés pour assurer la protection des réfugiés et trouver des solutions à leurs problèmes est inscrite dans le statut du Haut-Commissariat. Témoigne du rôle central des partenariats le fait que plus de 38 % des dépenses opérationnelles du HCR en 2012 ont été effectuées par l'intermédiaire de partenaires – un chiffre qui a doublé en six ans seulement et qui reflète la coopération avec plus de 900 organisations non gouvernementales.

32. Par ailleurs, le HCR a modifié sa conception du terme «partenaire». Pendant de nombreuses années, ce mot était synonyme, dans le contexte des réfugiés, de «partenaire d'exécution», et le lien entre les partenaires était souvent considéré comme unidirectionnel. Le partenariat s'entend aujourd'hui d'une association dont les parties se soutiennent mutuellement et qui couvre un éventail de dimensions, notamment stratégiques, opérationnelles, financières et promotionnelles. Les partenaires mettent non seulement leurs compétences et leur personnel respectifs à disposition pour les actions menées conjointement, mais ils conjuguent leurs efforts à ceux du HCR dans le cadre de leurs propres activités. Grâce à leurs activités de sensibilisation, ils veillent à ce que le bien-être des personnes relevant de la compétence du HCR demeure à l'avant-plan des préoccupations publiques et politiques. Des partenariats sont établis avec un éventail de

plus en plus large d'intervenants: des autorités municipales et nationales; des ONG locales, nationales et internationales; des organismes des Nations Unies et des organisations intergouvernementales; la société civile; des organisations confessionnelles; des universités et des instituts d'études politiques; et surtout, des réfugiés, des apatrides et des déplacés.

33. Les réformes menées par l'Organisation des Nations Unies ont également incité les parties concernées à instaurer davantage de partenariats en appelant à accroître la prévisibilité, la transparence et la cohérence de l'ensemble du système. Le HCR a cherché à utiliser les partenariats découlant du projet «Unis dans l'action», ainsi que du programme de réforme de l'action humanitaire et du programme de transformation du Comité permanent interorganisations, pour favoriser l'atteinte des objectifs en matière de protection et de recherche de solutions. Cependant, ces réformes ont également posé des problèmes au HCR sur le plan de ses opérations, notamment celles visant à préserver l'espace humanitaire, dont il sera question ci-après. Le Haut-Commissariat s'emploie à appliquer l'esprit de partenariat et les enseignements tirés de la réforme de l'action humanitaire aux situations d'urgence touchant des réfugiés. Il a beaucoup investi dans des programmes d'apprentissage, destinés à aider le personnel à renforcer ses compétences en matière de coordination et d'orientation stratégique, ainsi que dans la création de postes de coordinateurs de groupes et de gestionnaires de l'information. Il importe pour l'instant d'établir un lien pertinent entre le rôle moteur du HCR dans les actions menées en faveur des réfugiés et les mécanismes de coordination qui sont prévus pour les interventions humanitaires plus vastes, comme lorsque le HCR a dirigé les opérations régionales menées en faveur des réfugiés au Mali, en République arabe syrienne et, auparavant, en Iraq.

Troisièmement: travailler dans un contexte opérationnel de moins en moins sécuritaire et prévisible

34. La force du HCR réside dans son personnel, des personnes dévouées qui passent souvent l'intégralité de leur carrière au sein de l'organisation, intervenant dans des situations d'urgence, des zones de conflit et des régions éloignées. Plus de 7 000 fonctionnaires nationaux et internationaux travaillent actuellement dans 125 pays. Au moins 30 % des fonctionnaires internationaux, soumis à une politique de rotation obligatoire, se retrouvent à un moment ou à un autre dans un lieu d'affectation difficile classé «famille non autorisée».

35. Cette décennie a été marquée par une augmentation du risque de sécurité et un rétrécissement de l'espace humanitaire. La nature des conflits a parfois changé, tout comme les sources de violence et de risque qui affectent les fonctionnaires et les personnes relevant de la compétence du HCR. C'est le cas notamment de ceux qui refusent qu'on limite leurs actions à l'égard des civils et des travailleurs humanitaires et qui opèrent en dehors d'une chaîne de commandement. On a également observé une recrudescence des menaces dirigées contre le personnel des Nations Unies et les travailleurs humanitaires. Parfois victimes d'actes de violence aveugle, les fonctionnaires de l'ONU ont aussi été directement ciblés, en particulier lorsque l'Organisation était perçue comme étant associée à un objectif politique particulier, ce que confirment les récents attentats commis à Mogadiscio (2013), Abuja, Kandahar et Mazar-i-Sharif (2011), Kaboul et Islamabad (2009), Hargeisa (2008) et Alger (2007). Le HCR n'a pas été épargné, ayant perdu 16 collègues au cours de cette décennie.

36. Compte tenu de cette réalité, le système des Nations Unies doit rester souple et appliquer sa politique d'intégration en fonction du contexte. Il faut prioritairement chercher à réaliser une convergence stratégique respectant les mandats distincts des différents organismes du système. Dans un certain nombre de pays où l'on retrouve également une mission de maintien de la paix ou une mission politique des Nations Unies, le HCR bénéficie du partenariat stratégique établi entre la mission et l'équipe de pays des

Nations Unies, ce qui permet d'assurer une cohérence et, au bout du compte, d'atteindre les objectifs en matière de protection. Toutefois, dans des situations à haut risque, lorsqu'il ne s'agit pas d'opérations de maintien de la paix et que les forces de l'ONU peuvent donner l'impression d'appuyer l'une des parties au conflit, une plus grande prudence s'impose pour établir des formes structurelles ou autres d'intégration visible. En toutes circonstances, mais surtout en pareils cas, le HCR se doit de garder et de montrer une fidélité indéfectible envers les principes humanitaires d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

37. Après un examen effectué en 2009 sur sa capacité de protéger ses employés et les personnes relevant de sa compétence, le Haut-Commissariat a amélioré la gestion de la sécurité de l'ensemble de ses opérations. Le nombre de professionnels de la sécurité œuvrant sur le terrain a ainsi doublé au cours de la dernière décennie. Pour trouver des moyens de rester sur place, au lieu de se concentrer sur la date de départ, il faut continuellement investir dans les techniques les plus récentes en matière d'atténuation des risques et privilégier une culture de la sécurité dans le cadre de laquelle tous les employés assument leur part de responsabilité dans la sécurité et sont formés de manière appropriée. Compte tenu de la nature du mandat du HCR, la décision de partir peut avoir des conséquences désastreuses pour les populations auxquelles le Haut-Commissariat doit venir en aide. La culture de la sécurité actuelle du HCR repose sur une saine gestion du risque lui permettant d'être présent là où la situation l'exige, même s'il demeure fondamentalement un certain risque.

IV. Une réforme institutionnelle pour favoriser l'exécution du mandat du HCR

38. Compte tenu des besoins du nombre croissant de personnes relevant de la compétence du HCR et des changements survenus dans le contexte et dans la nature de ses activités, il est apparu essentiel de modifier la structure et la gestion de l'organisation pour accroître son efficacité. Un examen des structures en place au siège et sur le terrain a permis au Haut-Commissaire de noter que les dépenses de personnel et les coûts administratifs du siège avaient continué de croître à un rythme insoutenable, atteignant un sommet en 2006 lorsque le total des dépenses de personnel représentait environ 41 % des dépenses totales, dont 13,7 % pour le siège seulement.

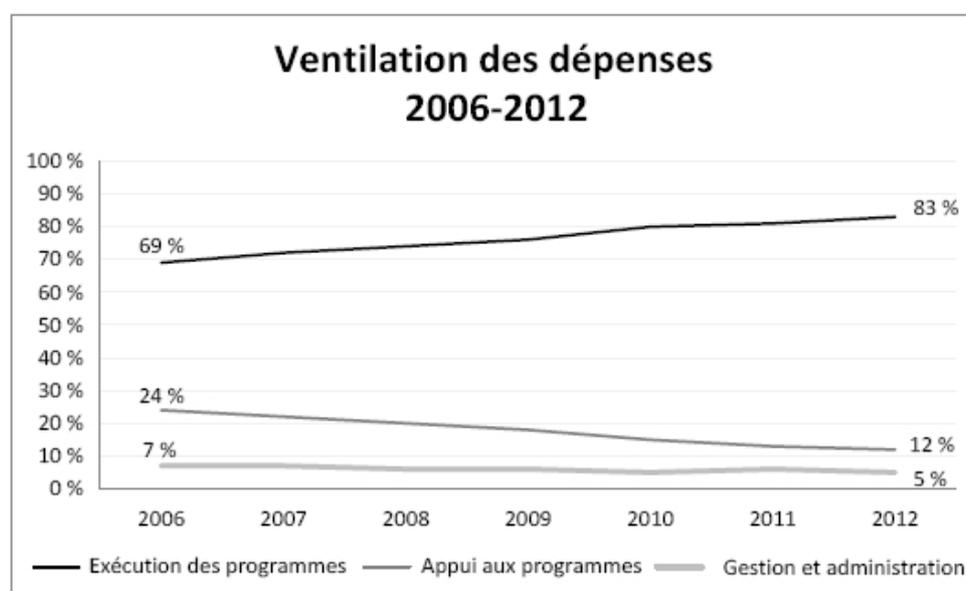
39. L'essentiel de la réforme institutionnelle du HCR a eu lieu entre 2006 et 2009, bien que celle-ci se poursuive avec, cette fois-ci, les systèmes de surveillance en ligne de mire. La réforme vise principalement à mieux assurer la protection des personnes relevant de la compétence du HCR et à trouver de meilleures solutions à leurs problèmes en faisant en sorte que les programmes et les activités soient de très grande qualité, que les ressources soient utilisées à bon escient et que les services soient rendus de la manière la plus efficace possible. Le HCR a pu concrètement atteindre cet objectif en procédant à une réforme structurelle et en adoptant un système de gestion axée sur les résultats.

A. La réforme structurelle

40. La réforme a permis au HCR de devenir une organisation plus forte et de simplifier ses structures, ce qui fait que la plus grande partie de chaque contribution bénéficie directement aux personnes relevant de sa compétence. Les dépenses de personnel, exprimées en pourcentage des dépenses totales, ont chuté, passant de 41 % en 2006 à 26 % au début de 2013. Le siège de Genève, qui comptait 1 000 employés en 2006, en comptait moins de 700 en 2012, de telle sorte que les dépenses relatives au siège ont diminué et ne représentent désormais que 8 % des dépenses totales. Cette baisse de la part des dépenses du siège par rapport aux dépenses sur le terrain a été réalisée en dépit du fait que le budget

des activités globales du HCR est passé de 1 140 000 000 de dollars des États-Unis en 2005 à 2 360 000 en 2012. Cette efficacité accrue a permis au Haut-Commissariat de directement investir les économies réalisées dans des activités sous-financées et négligées et de répondre à des besoins essentiels concernant par exemple la malnutrition, le paludisme, l'eau et l'assainissement ainsi que la violence sexuelle et sexiste.

Figure 4



41. Ces économies ont principalement été réalisées grâce à la rationalisation des postes effectuée dans la foulée d'un examen visant à déterminer les fonctions qui devaient être accomplies au siège et celles qui pouvaient plus efficacement être confiées à du personnel détaché ou travaillant en région. La création d'un centre mondial de services a permis de centraliser les fonctions administratives et d'appui à Budapest (Hongrie), ce qui s'est traduit par la fourniture d'un soutien accru à un coût moindre. Les structures régionales ont été renforcées pour pouvoir entreprendre une planification axée sur l'analyse des situations et la recherche de solutions au niveau sous-régional; en outre, l'adoption d'un cadre d'allocation des ressources a augmenté les pouvoirs des gestionnaires œuvrant sur le terrain en leur donnant une flexibilité accrue pour mieux tenir compte des réalités opérationnelles. Certaines fonctions de soutien technique et de protection ont également été confiées aux bureaux régionaux pour accorder un meilleur appui stratégique aux opérations sur le terrain.

Figure 5

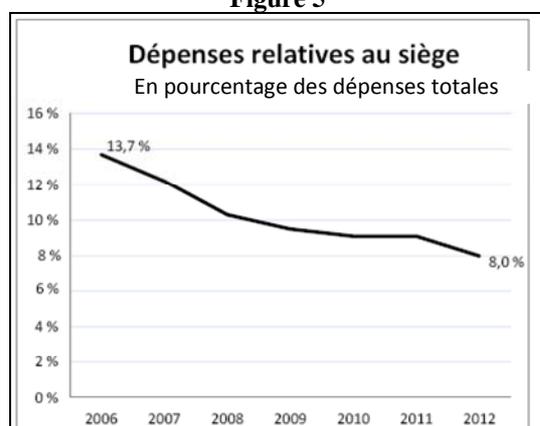
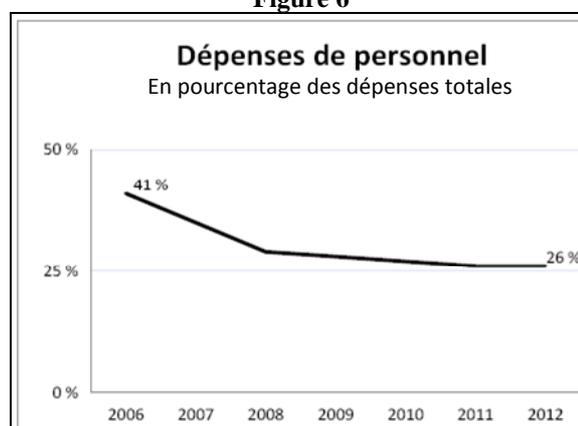


Figure 6



B. Gestion axée sur les résultats, budgets et financement

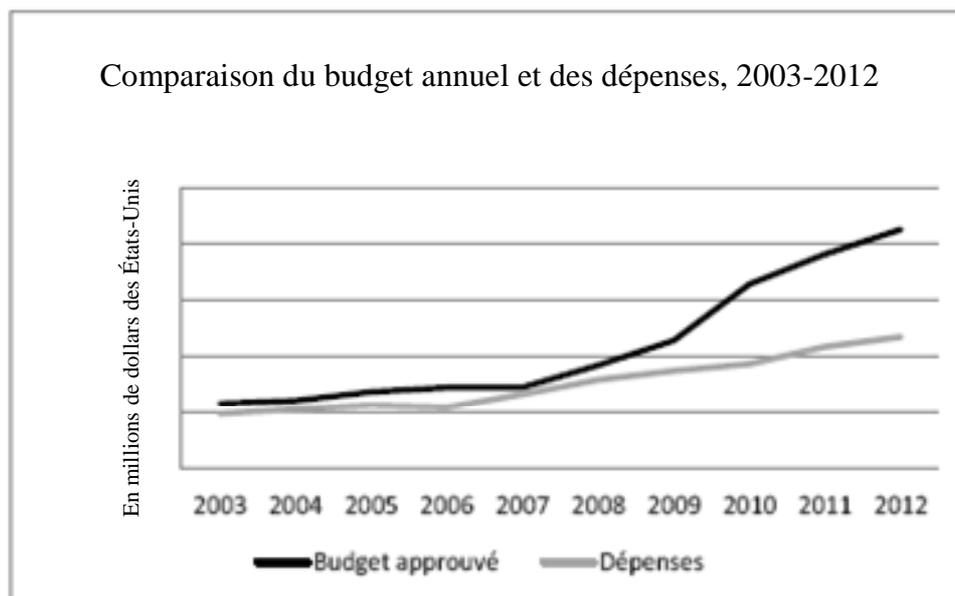
42. La gestion axée sur les résultats souligne que la mission essentielle de toute gestion est d'obtenir des résultats. Concrètement, le HCR a utilisé cette méthode de gestion pour consolider la façon dont il fixe les priorités, recherche et établit les besoins, analyse les données, conçoit les programmes, établit les budgets et suit les résultats au nom de ses bénéficiaires.

43. Plusieurs initiatives interdépendantes ont changé fondamentalement la façon dont le HCR planifie et exécute des programmes pour les personnes relevant de sa compétence. En premier lieu, l'accent mis sur la responsabilité à l'égard des populations desservies a conduit le HCR à passer d'un budget fondé sur les recettes prévisionnelles (montant estimatif des contributions des donateurs) à un budget répertoriant et mesurant les besoins des personnes placées sous sa protection. Cette méthode, dite de l'évaluation globale des besoins, entrée en application en 2010, sert de cadre à l'ensemble du plan et du budget de chaque opération. Une structure budgétaire à «quatre piliers» – recouvrant les programmes sur réfugiés, l'apatridie, la réintégration et les personnes déplacées – permet une meilleure compréhension des dépenses. Le plan de chaque opération est établi selon un ensemble de priorités opérationnelles dénommées «priorités stratégiques globales» concernant les objectifs à atteindre pour les personnes relevant du HCR en fonction de cinq catégories principales: conditions de protection favorables; processus de protection et d'état civil équitables; sécurité contre la violence et l'exploitation; besoins et services essentiels; solutions durables. Fixées au niveau mondial, les priorités stratégiques globales servent de cadre pour la planification. Elles sont suffisamment souples pour que chaque opération retienne les objectifs les plus pertinents, assortis d'indicateurs de résultats mesurables, en fonction de son contexte.

44. Les éléments du cadre de gestion axée sur les résultats sont rassemblés dans un logiciel nommé Focus. Au niveau des pays, ce programme aide à concevoir les plans opérationnels, en suit l'exécution, et est relié à un système d'information mondial. L'intégration dans Focus des priorités stratégiques globales et du cadre de résultats sous-jacent – un descriptif normalisé et détaillé des résultats que le HCR vise à atteindre – a permis de relier directement le cadre de planification du HCR, la budgétisation des coûts et l'enregistrement des résultats. Agrégées au niveau mondial, les données sur les résultats permettront à terme au HCR et à ses partenaires d'être mieux informés des lacunes en matière de protection et de solutions, et d'être avertis des lacunes normatives ou administratives dans les systèmes de protection.

45. La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats n'a pas été sans difficultés et des ajustements sont en cours. Renforcer la culture des résultats et de la responsabilité au sein de l'institution demande du temps. Au bout du compte, la gestion axée sur les résultats a orienté plus rigoureusement le processus de planification et d'exécution du HCR vers les résultats. C'est d'autant plus important qu'on a assisté au même moment à un doublement, d'après les dépenses, des programmes exécutés par le HCR dans le monde, tandis que les besoins n'ont cessé d'augmenter.

Figure 7



46. Le budget fondé sur les besoins s'est révélé utile pour établir les besoins des réfugiés et autres personnes relevant du HCR. Associé aux priorités stratégiques globales et au cadre de résultats, il permet au Haut-Commissariat de mettre en évidence les conséquences d'un déficit de financement. Il a aussi favorisé et appuyé un élargissement de la base de donateurs du HCR. Un renforcement significatif du service chargé de la mobilisation des fonds auprès du secteur privé, depuis 2010, a favorisé l'ouverture aux particuliers et aux entreprises. Le retour sur investissement obtenu par ce service a plus que doublé et devrait encore progresser. En outre, le message du HCR touche désormais un public plus large, avec près de 628 000 donateurs individuels enregistrés en 2012, niveau le plus élevé jamais atteint.

47. Le budget du HCR est financé presque intégralement au moyen de contributions volontaires. Le Statut du HCR limite le financement au moyen du budget ordinaire de l'ONU aux coûts administratifs, soit 2 % des fonds reçus en 2012. Face aux crises récentes, bon nombre de donateurs traditionnels ont généreusement accru leur soutien, et d'autres pays, parmi lesquels des pays en développement et des pays d'accueil, sont devenus donateurs. Malgré ces tendances positives, et bien que les fonds reçus chaque année aient globalement doublé depuis 2006, l'ampleur des crises récentes a largement dépassé les ressources disponibles, d'où un décalage croissant entre l'importance des besoins (mesurée par le budget fondé sur les besoins), et l'aptitude du HCR à y faire face (mesurée par les fonds reçus). D'après ce critère, près de la moitié des besoins constatés et prévus dans le budget approuvé par le Comité exécutif du HCR n'ont pas, l'année dernière, été satisfaits.

C. Contrôle interne

48. Compte tenu de l'augmentation de son budget, le Haut-Commissariat a réaffirmé l'importance des fonctions de contrôle, parmi lesquelles les inspections, les enquêtes, l'évaluation et l'audit. Avec l'accord du Comité exécutif, le Haut-Commissaire a nommé en 2012 un Comité indépendant d'audit et de contrôle pour examiner lesdites fonctions et leur structure dans l'institution, et indiquer comment elles pourraient être renforcées. Le Haut-Commissariat a engagé des démarches pour «rapatrier» les fonctions de contrôle interne, qui relevaient jusqu'à présent du Bureau des services de contrôle interne. Une autre

priorité actuellement à l'étude est de faire en sorte qu'il soit donné suite de manière intégrée aux évaluations de la politique du HCR.

V. Renforcer la capacité d'intervention

49. Les réformes de structure et de gestion exposées plus haut visaient à faire en sorte que le HCR soit organisé de façon à pouvoir assurer le plus efficacement possible une protection et des solutions aux personnes relevant de son mandat. La réforme de gestion commençant à porter ses fruits, le HCR a entrepris en 2010 de renforcer la mise en œuvre des responsabilités qui lui sont attribuées en fixant deux grandes priorités opérationnelles: les interventions d'urgence et la capacité de protection. L'absence de solutions véritables dans certains contextes a conduit à en fixer une troisième: la réaffirmation de l'engagement à mobiliser des partenariats en ce qui concerne les solutions et l'autonomie.

A. Interventions d'urgence

50. Au cours des trois dernières années, l'intervention du HCR a été demandée pour de multiples situations d'urgence complexes, soit nouvelles, soit aggravées, dont celles qui sévissent en Côte d'Ivoire, en Libye, au Mali, en République arabe syrienne, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan, au Soudan du Sud et au Yémen. Même avant que ne s'engage cette convergence de situations d'urgence, il était apparu que le HCR devait renforcer sa capacité d'action face à ce type de situation, en mobilisant toute la gamme de moyens, de ressources et de compétences à sa disposition. Le HCR a entrepris un examen global, en quête d'une solution structurelle qui soit prévisible, immédiate, modulable et fiable. Le personnel et les politiques d'urgence ont été traités en même temps que la sécurité et l'aide matérielle, de sorte que chaque aspect d'une intervention efficace dans les situations d'urgence serait géré de manière complémentaire. Cette étape supplémentaire de la réforme structurelle, axée sur l'état de préparation, a contribué pour beaucoup, incontestablement, à ce que le HCR soit en mesure d'apporter efficacement assistance et protection aux victimes des situations d'urgence de ces trois dernières années.

51. Le système de dotation en personnel d'urgence du HCR a longtemps reposé sur une équipe de spécialistes des situations d'urgence, un fichier interne restreint de candidats, et un recours significatif aux partenaires de réserve. La nouvelle stratégie institutionnelle adoptée en 2011 permet, pour une intervention donnée, d'accéder à l'ensemble des ressources humaines et des compétences du HCR, et suppose un élargissement du système de fichier. Un fichier du personnel expérimenté de catégorie supérieure (P-5 à D-2) met à disposition des administrateurs chevronnés prêts à assumer des responsabilités dans les situations d'urgence. Des réseaux techniques avec des spécialistes internes et externes sont en place pour combler les lacunes dans les domaines de l'hébergement, des approvisionnements, de la gestion de l'information et de la coordination modulaire et dans des domaines critiques de la protection comme la protection des enfants et la violence sexuelle et sexiste. Des spécialistes extérieurs sont mobilisables en vertu d'accords de réserve avec 17 partenaires internationaux, dont les listes, qui offraient l'année dernière une réserve de 300 spécialistes mobilisables, complètent l'équipe d'intervention d'urgence constituée de longue date par le HCR, qui maintient un effectif de 100 personnes mobilisables sur préavis de soixante-douze heures. Le recours stratégique aux partenaires de réserve reste un élément essentiel et irremplaçable des interventions d'urgence du HCR.

52. La nouvelle stratégie pour les situations d'urgence repose sur un cadre désignant les instances et les fonctionnaires habilités à activer ou à désactiver les cas d'urgence et sur une procédure de coordination interne. Des politiques définissent divers niveaux d'urgence, chacun donnant accès à du personnel d'urgence, à un appui du siège, et à des ressources

matérielles et financières. Cette clarté permet une plus grande prévisibilité, et donc des prestations plus rapides et plus efficaces sur le terrain.

53. L'appui du siège permet d'avoir des indications sur l'évolution du contexte interinstitutionnel et opérationnel, y compris les partenariats dans les situations d'urgence concernant des réfugiés, où dans son rôle de chef de file et de coordination, le HCR interagit souvent avec d'autres structures de coordination interinstitutions en cas de crise humanitaire plus générale. Des recommandations sur les niveaux de dotation en personnel d'urgence et la mise en œuvre des appels d'urgence ont renforcé la position institutionnelle du HCR. Des recommandations sur les éléments essentiels de la protection dans les situations d'urgence apporteront une garantie supplémentaire de la présence d'une solide stratégie de protection dès le début des interventions.

54. Pour ce qui est de l'acheminement des secours indispensables, le Haut-Commissariat a fixé l'objectif de pouvoir fournir les articles non alimentaires, dont tentes et literie, pour 600 000 personnes dans un délai de soixante-douze heures. De façon à positionner les fournitures à plus grande proximité des populations touchées, un système mondial de gestion des stocks prévoit des stocks et des pôles régionaux situés en Afrique occidentale, centrale et orientale, en Europe et au Moyen-Orient. Cela a permis une plus grande souplesse tout en abaissant les temps de transport et les coûts. La rapidité avec laquelle les situations d'urgence se sont succédé ces dernières années dans toute l'Afrique et au Moyen-Orient a confirmé la validité de cette approche.

B. Protection

55. La *Note sur la protection internationale*, qui accompagne le rapport annuel du Haut-Commissaire à l'Assemblée générale, met en évidence plusieurs évolutions fondamentales intervenues dans le domaine de la protection ces dix dernières années.

1. Renforcement des cadres normatifs

Événement intergouvernemental au niveau ministériel

56. La commémoration du sixième anniversaire de la Convention relative au statut des réfugiés et du cinquantième anniversaire de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie a été l'occasion d'appeler l'attention de la communauté internationale sur la persistance des problèmes de déplacement forcé et d'apatridie et de susciter un engagement renouvelé pour leur règlement. En décembre 2011, le HCR a organisé à l'occasion de ces anniversaires un événement intergouvernemental au niveau ministériel auquel ont participé environ 155 pays et 60 organisations.

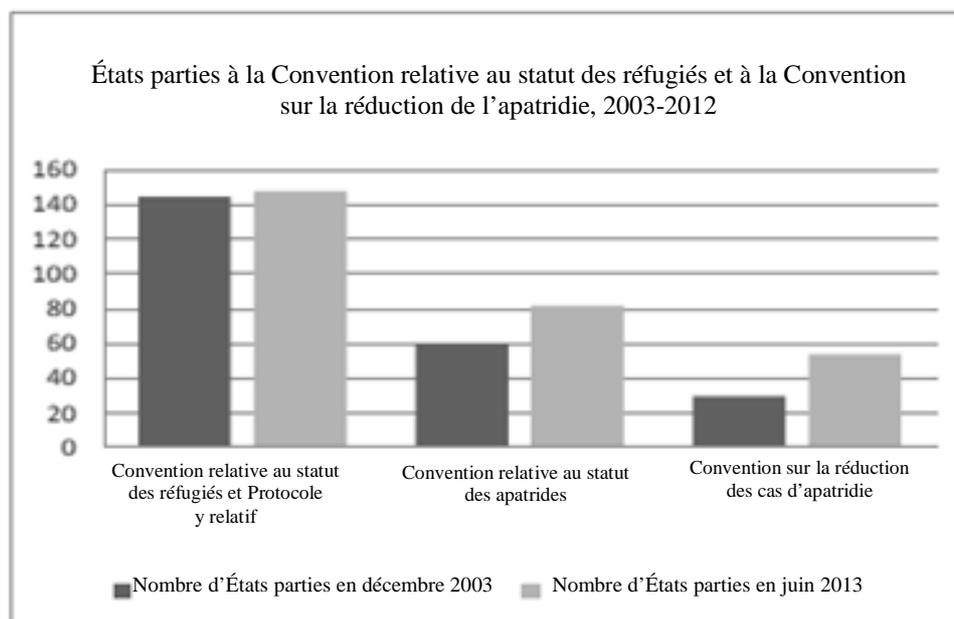
57. Les principes fondamentaux du régime international de protection des réfugiés – tolérance, solidarité, respect des droits de l'homme et de la dignité humaine – ont été réaffirmés avec force, non seulement par la voie d'un communiqué ministériel commun, mais aussi par un grand nombre d'accessions et d'engagements d'accession à l'une des conventions sur l'apatridie ou aux deux instruments. Les pays ont reconnu néanmoins que l'exercice des droits qui y sont énoncés est subordonné à leur effectivité dans le droit interne et à l'adoption de systèmes d'asile de qualité. Au total, 106 États se sont engagés à adopter un ensemble de mesures pour renforcer leurs politiques et leurs lois nationales en matière de protection des réfugiés, des apatrides et des personnes déplacées, et pour parvenir à des solutions durables¹⁹. Dans le communiqué, les États ont aussi salué la

¹⁹ Voir *Engagements 2011: Événement intergouvernemental au niveau ministériel sur les réfugiés et les apatrides* (disponible à l'adresse www.unhcr.org).

générosité des pays hôtes et réaffirmé leur attachement à la coopération internationale, dans un esprit de solidarité, de responsabilité et de partage des charges. Dans le cadre de l'initiative Nansen, plusieurs pays (Allemagne, Mexique, Norvège et Suisse) se sont engagés à parvenir à une meilleure compréhension des besoins de protection des personnes déplacées dans d'autres pays en raison de catastrophes naturelles, notamment du fait des changements climatiques; l'initiative se poursuit aujourd'hui en coopération avec les pays intéressés aux niveaux régional et sous-régional.

58. Les bureaux du HCR, partout dans le monde, soutiennent aujourd'hui les États membres dans la mise en œuvre de leurs engagements. Les progrès accomplis à cet égard ont souvent été évoqués par les pays dans leurs déclarations à la soixante-troisième session du Comité exécutif en 2012, et on compte que des renseignements actualisés seront désormais communiqués chaque année.

Figure 8



Dialogues sur les défis en matière de protection

59. Si les commémorations s'adressaient avant tout aux États, un autre rendez-vous annuel a été instauré pour mobiliser un large ensemble de partenaires – habituels ou nouveaux – afin d'examiner les insuffisances actuelles de la protection. Le Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis en matière de protection a été lancé en 2007 en réaction aux situations de déplacement forcé de plus en plus complexes et tenaces auxquelles le Haut-Commissariat doit faire face. Le but de ces réunions est d'aborder de façon imaginative et collective certains des problèmes les plus difficiles, notamment le déplacement prolongé, le déplacement dans les zones urbaines, et la protection et les solutions dans le contexte des migrations mixtes.

60. Les Dialogues sont devenus un cadre de débat libre et d'innovation pour la simple raison qu'ils rassemblent des acteurs qui sont concernés de près par les questions abordées et sont acquis aux principes humanitaires, et pourtant ne sont pas des interlocuteurs habituels sur ces questions, comme les maires, les responsables locaux, les groupes confessionnels et les universitaires.

61. Les Dialogues ont été salués par les États et d'autres acteurs comme un moyen informel de préparer le terrain à l'adoption ultérieure d'initiatives ciblées ou de nouveaux partenariats. S'ils ne sont pas structurés pour aboutir à des résultats formels, les Dialogues ont été à l'origine d'idées nouvelles et d'initiatives importantes, notamment de nouvelles stratégies concernant le déplacement forcé et les besoins de protection des réfugiés en milieu urbain. Le Dialogue de 2012 sur le thème «Foi et protection» a suscité la collaboration de 25 ONG confessionnelles et l'adoption d'une déclaration sur l'accueil de l'étranger s'inspirant des traditions du bouddhisme, du christianisme, de l'hindouisme, de l'islam et du judaïsme pour aider les chefs religieux à offrir des conditions accueillantes aux réfugiés et aux déplacés, notamment en prônant la tolérance et en luttant contre la xénophobie.

2. Développer les activités relatives à l'apatridie

62. Le Haut-Commissariat a sensiblement renforcé ses activités relatives à l'apatridie au cours des dix dernières années. Avec 61 activités visant des objectifs liés à l'apatridie en 2013, les dépenses globales consacrées à des activités dans ce domaine ont pratiquement triplé en trois ans.

63. Ce bond ne doit rien au hasard: le HCR a mené, avant les commémorations, une campagne concertée de sensibilisation et de promotion des accessions aux Conventions de 1961 et 1954. Au total, 61 États ont formulé 105 engagements de s'attaquer au problème de l'apatridie en accédant à l'une des conventions ou aux deux, en réformant leur législation sur la nationalité, en recensant les populations apatrides, en créant des procédures formelles de détermination de l'apatridie ou en améliorant les procédures d'état civil.

64. Au plan collectif, cela traduit un changement profond d'attitude à l'égard de l'apatridie, et il s'agit d'un des succès majeurs des dix dernières années. La suite qui sera donnée aux engagements est maintenant déterminante pour les 10 millions d'apatrides que compterait encore la planète. L'objectif de mettre fin à l'apatridie a progressé au cours des dix dernières années de façon significative mais limitée: environ 4 millions de personnes qui étaient apatrides ont acquis une nationalité à la suite de changements intervenus dans les lois ou les politiques, notamment au Bangladesh, en Fédération de Russie, en Iraq, au Népal, en République arabe syrienne, au Sri Lanka et au Turkménistan. L'objectif de mettre fin à l'apatridie dans les dix prochaines années est nettement à la portée de la communauté internationale si la volonté politique d'y parvenir est suffisante.

65. Le Haut-Commissariat aide les États à mettre en œuvre leurs engagements et plus généralement à adopter les mesures voulues pour empêcher l'apatridie et y mettre fin. Il a coopéré avec 64 pays à des enquêtes et des recensements pour évaluer l'ampleur de l'apatridie sur leur territoire, et aide ces pays à mettre en place des procédures de détermination de l'apatridie, étape préliminaire indispensable. Il prête aussi son appui à des analyses de la compatibilité des lois nationales avec les conventions pertinentes et à l'organisation de visites bilatérales entre les pays souhaitant revoir leur législation et les pays qui l'ont fait récemment. Outre son aide aux États membres, le HCR met en place un réseau mondial de partenariats stratégiques sur l'apatridie: le premier Forum mondial sur l'apatridie se tiendra en 2014 et réunira des gouvernements, des ONG, des universités, des organisations internationales et des personnes apatrides pour tenter de régler le problème de l'apatridie.

3. Responsabilité envers les personnes

66. Le processus de réforme institutionnelle évoqué plus haut a cherché à renforcer le principe de responsabilité: responsabilité du HCR envers la communauté internationale, pour le mandat qui lui a été confié; responsabilité envers les donateurs, s'agissant d'utiliser efficacement et judicieusement les fonds mis à sa disposition; et, enfin, responsabilité

envers les personnes concernées, s'agissant de leur assurer la protection à laquelle elles ont droit. Sur le plan opérationnel, et en tant qu'institution, le HCR a fait sien le principe de sa responsabilité fondamentale à l'égard de ses bénéficiaires: aboutissement de l'effort engagé en 2004 pour intégrer les critères d'âge et de genre dans les activités du Haut-Commissariat, la stratégie âge, genre et diversité (AGD) est le cadre fondamental suivi à l'heure actuelle par le HCR pour associer les personnes relevant de son mandat à la conception de ses programmes et à la mise en œuvre de la protection, de l'assistance et des solutions.

67. La stratégie AGD vise à ce que toutes les personnes relevant du HCR exercent leurs droits sur un pied d'égalité. Du point de vue des personnes, cela signifie reconnaître comme il se doit les besoins, les capacités, les contraintes et les ressources de chacun. Du point de vue opérationnel, cela signifie que les personnes relevant du HCR sont placées au centre des décisions qui ont une incidence sur leur existence et celle de leur famille et de leur collectivité. Les évaluations participatives, qui font désormais partie intégrante du processus de planification et de programmation du HCR, sont un moyen essentiel d'utiliser les connaissances et les compétences des personnes concernées pour recenser et traiter les besoins de protection.

68. La pratique adoptée par le HCR dans le cadre de la stratégie AGD a abouti à des initiatives ciblées pour améliorer la protection des femmes, des enfants, des personnes handicapées, des victimes de violence sexuelle et sexiste et d'autres personnes ayant des besoins spéciaux. Un appui aux praticiens de terrain a été mis au point avec des ONG et des partenaires interinstitutions dans le cadre d'une série intitulée «Need to Know» sur le travail avec des personnes dont les besoins ne sont pas toujours pris en considération – notamment les homosexuels, les bisexuels, les transsexuels et les hermaphrodites; les personnes âgées; et les hommes et les garçons victimes de violence sexuelle ou sexiste. Avec la participation de partenaires, le Haut-Commissariat a adopté plusieurs stratégies pluriannuelles – dont le *Cadre pour la protection des enfants*, la *Stratégie sur l'éducation 2012-2016*, et la *Stratégie actualisée de lutte contre la violence sexuelle et sexiste* – pour relancer la coopération opérationnelle au moyen de nouveaux partenariats et de programmes d'éducation et en créant des postes régionaux de spécialiste de la protection.

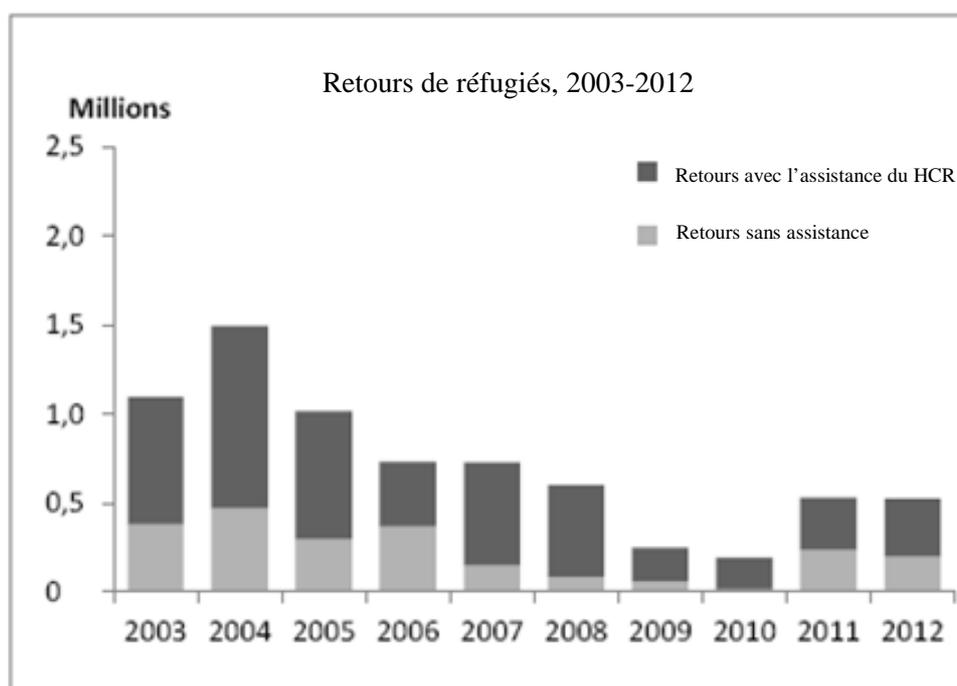
C. Déplacement prolongé et solutions

69. Au début de 2013, plus de la moitié des réfugiés placés sous la protection du HCR – 6,4 millions de personnes sur un total de 10,5 millions – étaient en situation de déplacement prolongé. L'évolution favorable, par rapport aux chiffres des années précédentes, de cette proportion s'explique uniquement par les déplacements récents de très grande ampleur en provenance de la République arabe syrienne. Ce fait montre à lui seul la nécessité de mettre véritablement en pratique une nouvelle manière d'envisager les solutions – qui ne considère pas celles-ci comme un fait isolé, mais plutôt comme s'inscrivant dans une continuité, d'où la nécessité d'intégrer d'emblée la recherche de solutions dans les interventions humanitaires.

70. Donner pleinement la possibilité aux réfugiés de reprendre leur vie en main et de décider de leur avenir, dans des conditions de stabilité et de plein respect des droits, reste l'objectif fondamental du régime de la protection internationale et l'une des principales responsabilités du Haut-Commissariat, en coopération avec les États. Le HCR s'emploie activement à promouvoir les trois solutions durables traditionnelles: rapatriement volontaire et durable; intégration locale; et réinstallation dans un pays tiers. Mais si des progrès sont intervenus pour certains groupes ou certaines populations, la plupart des réfugiés de ces dix dernières années n'ont bénéficié d'aucune option significative de solution durable.

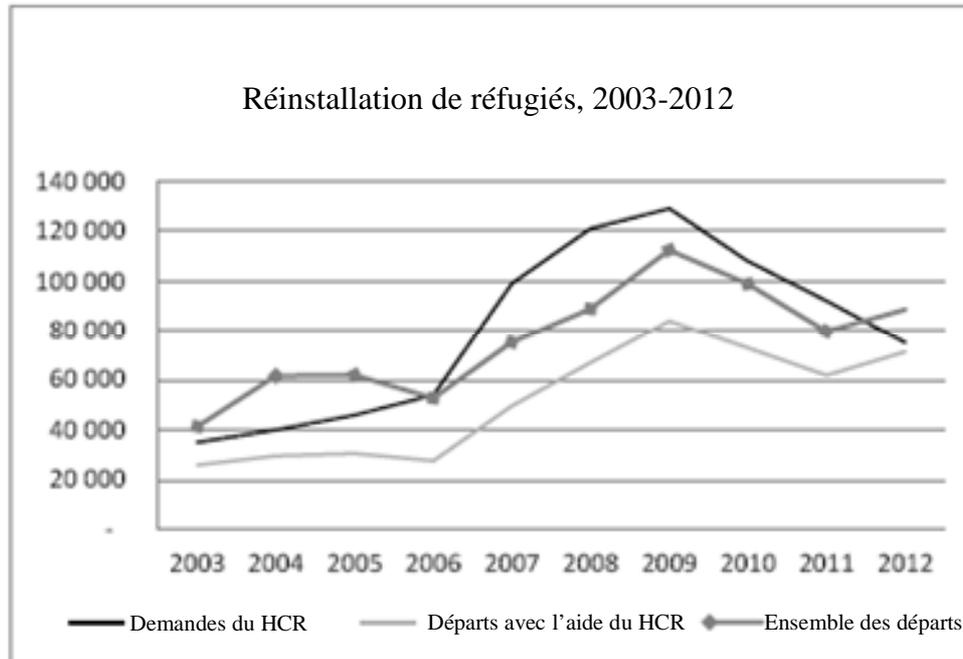
71. Le rapatriement volontaire reste la solution la plus souvent recherchée par les réfugiés et c'est cette solution qui est offerte à la plupart. Pendant la période considérée, 7,2 millions de réfugiés ont pu retourner chez eux au total. Un retour a parfois été possible assez peu de temps après un conflit ou une crise, comme dans le cas des réfugiés originaires du Kirghizistan et de la Côte d'Ivoire en 2010-2011. D'autres sont intervenus à la suite d'un déblocage ou d'une amélioration dans le pays d'origine après une longue période de déplacement répété, comme dans le cas de l'Afghanistan. Néanmoins, l'instabilité persistante dans plusieurs des principaux pays d'origine a signifié que les réfugiés ont été beaucoup moins nombreux à pouvoir retourner chez eux au cours des dernières années que pendant la première moitié de la décennie.

Figure 9



72. La réinstallation dans un pays tiers est un outil de protection fondamental pour les réfugiés les plus vulnérables – femmes et filles vulnérables, à titre d'exemple – et un outil stratégique pour appliquer la solidarité internationale et atténuer une partie de la charge supportée par les pays d'accueil. Cette solution est pourtant celle qui assure la sécurité permanente et l'effectivité des droits fondamentaux au plus petit nombre de réfugiés (un peu moins de 1 % en moyenne). Des progrès ont été faits ces dix dernières années: ont augmenté aussi bien le nombre de places offertes que le nombre de pays participant régulièrement à des programmes de réinstallation (de 16 à 26 pays). Le nombre total de réfugiés réinstallés chaque année a plus que doublé ces dix dernières années, atteignant 88 600 l'année dernière. Seule est exploitée cependant une faible partie des moyens internationaux de réinstallation, et quatre réfugiés réinstallés sur cinq sont accueillis dans seulement deux pays.

Figure 10



73. Lorsque ni le retour, ni la réinstallation ne sont possibles, une forme ou une autre d'intégration locale, intermédiaire ou à long terme, demeure la première option. Or, la pleine intégration, qui suppose la naturalisation et les droits correspondants à l'emploi, à l'éducation, aux services et au logement et la liberté de circulation, est un processus graduel, et le plus souvent les pays d'accueil ne souhaitent pas offrir cette option pendant un afflux massif.

74. Le phénomène du déplacement ayant progressé bien plus rapidement que la gamme des solutions offertes, le Haut-Commissariat a apporté plusieurs changements fondamentaux à sa stratégie. En premier lieu, il a considéré que la conception classique et hiérarchique des solutions durables, qui sépare les solutions les unes des autres, devait être remplacée par des «stratégies de solutions globales» qui promeuvent les trois solutions de façon synergique et complémentaire. Cette méthode a été appliquée avec profit dans le cadre des stratégies de solutions globales définies pour les réfugiés angolais, libériens et rwandais, qui ont ouvert des possibilités de retour et d'intégration locale parallèlement à la cessation du statut de réfugié. Le HCR mène également des stratégies globales visant à régler définitivement la situation des Mauritaniens au Mali et au Sénégal, des Ghanéens au Togo, des Tchadiens au Niger et des Togolais au Bénin et au Ghana. Une stratégie de solutions globales a débuté à l'intention des réfugiés de la République démocratique du Congo, en ce qui concerne les près de 500 000 réfugiés de longue durée dans la région des Grands Lacs et de l'Afrique centrale.

75. Comme dans le cas de la protection, la coopération et les stratégies régionales peuvent apporter un élan décisif à la recherche de solutions. La *Stratégie de solutions pour les réfugiés afghans à l'appui du rapatriement volontaire, de la réintégration durable et de l'aide aux pays hôtes* constitue un exemple de la recherche de solutions globales fondée sur des investissements locaux dans les zones de retour, parallèlement à une assistance aux communautés d'accueil, à des modalités parallèles de séjour temporaire, y compris le droit au travail, et à la réinstallation. Le Processus de Sarajevo, qui met l'accent sur les solutions de logement, associe les Gouvernements bosniaque, croate, monténégrin et serbe dans le

cadre d'un plan régional visant à mettre fin aux situations de déplacement depuis le début des années 1990.

76. Une deuxième évolution fondamentale dans la stratégie du Haut-Commissariat repose sur le constat qu'une politique centrée uniquement sur les trois solutions durables – à l'exclusion d'objectifs concrets qui ne sont pas des solutions complètes mais vont cependant dans ce sens – peut créer une dépendance prolongée à l'égard de l'aide. Lorsque des possibilités de solutions durables n'apparaissent pas rapidement, le risque est de voir les interventions d'urgence se transformer en «programmes de soins et d'entretien» à long terme, ce qui se traduit souvent par la création et le maintien de systèmes parallèles de prestation des services de base. Une étude conjointe avec le Programme alimentaire mondial a montré que les options de subsistance offertes aux réfugiés sont très limitées; très peu d'entre eux avaient accès au marché du travail ou à des terrains agricoles, et la principale source de revenus était la vente de rations alimentaires et d'articles non alimentaires. Les options offertes aux femmes étaient encore plus restreintes: collecte de bois, mendicité, emplois de domestiques et recours à la prostitution par mesure de survie. Le HCR révisé actuellement sa stratégie d'appui à l'autonomie. Des interventions de qualité dans ce domaine permettent aux bénéficiaires de vivre plus dignement le déplacement et de mieux se préparer à un retour durable lorsque les conditions le permettent, tout en allégeant les contraintes pour les communautés d'accueil.

77. Cette stratégie implique d'autres évolutions qui ouvrent de nouvelles possibilités. En premier lieu, elle remplace le modèle du «passage de relais» entre les acteurs humanitaires et les acteurs de développement. Pour que l'autonomie et la résilience soient possibles, les acteurs humanitaires, les acteurs du développement et leurs partenaires gouvernementaux doivent agir conjointement dès le départ. Le HCR cherche à concevoir et appliquer des stratégies complémentaires et synergiques par rapport aux objectifs de développement locaux. Outre les partenaires de développement locaux et nationaux, le HCR s'associe au Programme des Nations Unies pour le développement, au Programme alimentaire mondial, à l'UNICEF, à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et à la Banque mondiale pour les programmes concernant aussi bien les communautés d'accueil que les zones de retour. Avec des partenaires aussi bien publics que privés, il améliore la qualité de ses stratégies et de ses interventions dans les domaines de l'éducation, de la subsistance et de l'entrepreneuriat. Avec les États, il étudie les moyens d'intégrer des programmes de migration pour le travail dans le cadre de stratégies de solutions plus générales, reposant notamment sur d'autres formes de séjour légal et des permis temporaires. Ce type de dispositif facilite la régularisation des statuts, permettant aux personnes qui ont besoin d'une protection temporaire ou n'ont pas encore accès à une solution durable de consolider dans l'intervalle leurs ressources et leur autonomie, et de contribuer à la collectivité où elles résident.

78. Dans le cadre de stratégies de solution globales et de stratégies de renforcement de l'autonomie, le HCR cherche à surmonter les obstacles persistants à des solutions durables. Il s'appuie sur de nouvelles relations avec les partenaires de développement, ainsi qu'avec le secteur privé. Lorsque des solutions ne se présentent pas immédiatement, le HCR s'engage à tout mettre en œuvre pour renforcer le capital humain et social de façon à permettre aux réfugiés de mener une existence digne et productive en attendant des solutions durables. Dans cet effort, les États gardent cependant un rôle fondamental pour fournir des solutions, non seulement en offrant des possibilités d'intégration locale et de réinstallation, mais aussi en faisant preuve de la volonté politique nécessaire pour que chaque réfugié puisse à terme rentrer dans son pays s'il en fait le choix.

VI. Conclusion: les perspectives

79. Au cours des dix dernières années, le déplacement forcé est devenu plus fréquent, plus long et plus complexe à l'échelle mondiale. La multiplication et l'imprévisibilité des conflits, associées à l'absence de solution politique pour les crises humanitaires qui perdurent, sont en grande partie à l'origine de cette évolution. D'autres facteurs mondiaux – accroissement démographique, urbanisation, insécurité alimentaire, pénurie d'eau et de ressources et, en particulier, incidence des changements climatiques – convergent d'une façon qui laisse envisager une augmentation inquiétante des besoins humanitaires, à un moment où l'accès humanitaire est souvent limité par l'insécurité. Étant donné l'incertitude économique et les contraintes budgétaires auxquelles se heurtent bon nombre de gouvernements, on ne saurait prévoir si la communauté internationale disposera des ressources voulues pour faire face.

80. Dans un contexte où les mandats accusent souvent un certain flottement, celui du HCR se distingue par sa clarté. Veiller à l'intégrité de ce mandat juridique unique en son genre devrait rester fondamental pour le HCR. Mais compte tenu du scénario futur d'accroissement des besoins et d'interdépendance complexe des causes de déplacement, le HCR est plus conscient que jamais de l'importance centrale des partenariats s'il veut pouvoir s'acquitter de son mandat. Les piliers traditionnels de l'action humanitaire internationale – système des Nations Unies, organisations non gouvernementales et Fédération des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – restent les partenaires centraux de l'action menée par le Haut-Commissariat en faveur des réfugiés, des apatrides et des déplacés internes, auxquels se joignent désormais des partenaires nationaux et locaux variés et en nombre croissant. À mesure que les partenariats se renforcent et prennent de l'importance au sein du système humanitaire, le HCR s'engage à assurer la coordination efficace de ses efforts au nom des réfugiés, en favorisant des synergies optimales selon les compétences particulières et les complémentarités de chaque acteur, tout en garantissant une interaction appropriée et efficace avec les autres mécanismes de coordination humanitaire. Dans cet effort commun pour l'action humanitaire, au moment où les principes humanitaires de neutralité, d'impartialité et d'indépendance subissent les pressions de différents protagonistes, le HCR et ses partenaires doivent aussi maintenir une ferme adhésion à ces principes, et redoubler d'efforts pour renforcer la compréhension de leur importance fondamentale.

81. Le partenariat étroit du HCR avec les États reste primordial, ainsi que le prévoit son Statut. Les États jouent un rôle irremplaçable s'agissant de parvenir à la protection et à des solutions pour les réfugiés et les apatrides. Ils accueillent des réfugiés et leur offrent l'asile. Ils offrent un appui politique et financier pour parvenir à des solutions durables, notamment régler la question de l'apatridie, en réformant leur législation et en octroyant la nationalité. Ils acceptent des réfugiés en vue de leur réinstallation et soutiennent leur cause par des campagnes d'information. Pour continuer de remplir ce rôle et relever les défis de demain, les États et le HCR devront impérativement préserver les principes fondamentaux de solidarité et de coopération qui animent la protection internationale. Cela suppose un partage stable et proportionné des charges et des responsabilités pour les situations qui débordent les frontières nationales, devenant des questions internationales.

82. Le HCR est fermement résolu à œuvrer avec les États pour mettre en place des systèmes d'asile ou renforcer ces systèmes, et à leur apporter son appui si nécessaire dans la protection et l'assistance aux populations concernées. Le HCR peut et doit continuer de jouer un rôle d'organisation pour les solutions. Il reste disposé à nouer des partenariats avec les États intéressés pour trouver des moyens innovants de répondre aux besoins de protection des personnes déplacées hors de leur pays en raison de facteurs autres que des persécutions, des violations graves des droits de l'homme ou un conflit en cours.

83. Dans l'immédiat, étant donné l'ampleur des déplacements à l'heure actuelle, il est urgent de pouvoir maintenir un espace de protection et d'asile en aidant mieux les pays et les collectivités d'accueil à gérer des afflux importants. Comme la durée du déplacement augmente, il est impératif, parallèlement, de susciter la volonté politique et l'action concertée nécessaires pour parvenir à des solutions au déplacement prolongé et à l'apatridie au cours des dix prochaines années, et de remédier à leurs causes profondes. Au-delà, compte tenu de la nouvelle dynamique du déplacement à l'œuvre aujourd'hui, les États doivent faire preuve d'inventivité et de prévoyance pour faire face à la complexité croissante du phénomène et remédier aux lacunes dans la protection des populations déplacées contre leur gré aujourd'hui et demain.
