

Garder les portes ouvertes – préserver l'espace d'asile dans le monde contemporain

António Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
Quatrième symposium biennal sur l'asile
Berne, Suisse
20 janvier 2011

Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureux d'avoir été invité à m'adresser à vous à l'occasion de ce quatrième symposium biennal sur l'asile.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance au Conseil suisse pour les réfugiés qui a organisé cette rencontre afin d'examiner la problématique des acteurs humanitaires dans notre monde contemporain. J'en aborderai les principaux aspects au cours de mon intervention mais je voudrais surtout ménager l'espace nécessaire à l'expression de vos vues sur ces questions. Je me réjouis par avance d'un échange de vues riche et animé à l'issue de mon allocution.

Ma mission au Yémen la semaine dernière m'a confirmé, s'il en était besoin, la générosité des pays d'accueil qui, malgré d'énormes problèmes intérieurs, maintiennent leurs portes ouvertes. Le Yémen accorde en effet le statut « prima facie » à tous les Somaliens. A cette générosité doit correspondre un engagement résolu du monde développé à venir en aide aux pays d'accueil du monde en développement ainsi qu'à assumer leurs responsabilités en matière d'asile.

* * *

Mesdames et Messieurs,

Nous devons aujourd'hui opérer dans des régions où des conflits apparemment sans solution engendrent des situations complexes auxquelles vient s'ajouter le défi du rétrécissement de l'espace humanitaire.

En effet, les zones d'affrontement dans le cadre de ces conflits se caractérisent par une multitude d'acteurs, y compris les armées nationales, les groupes rebelles ainsi que les milices ethniques et religieuses, sans oublier le banditisme généralisé. Souvent, les forces de maintien de la paix des Nations Unies ou régionales y sont également présentes, chargées de maintenir une paix qui n'existe pas entre des belligérants qui, parfois, n'acceptent pas leur présence.

Parallèlement, la distinction traditionnelle entre les sphères humanitaire et militaire est devenue floue, sapant les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance dont dépendent les activités d'institutions telles que le HCR. Le personnel humanitaire fait de plus en plus l'objet de menaces, d'intimidations, d'enlèvements et d'assassinats.

Les préoccupations des Etats en matière de souveraineté et de sécurité nationale aggravent le problème du rétrécissement de l'espace humanitaire. Les organisations humanitaires telles que la

nôtre se voient refuser l'accès aux populations touchées et risquent d'être expulsées des pays où leur présence n'est pas la bienvenue, pour une raison ou pour une autre.

* * *

Mesdames et messieurs,

La difficulté croissante à trouver une solution aux conflits armés rend aussi de moins en moins envisageable la principale solution durable pour les réfugiés - soit le rapatriement librement consenti.

L'année qui vient de s'écouler a été la pire de ces deux dernières décennies pour le rapatriement librement consenti. Quelque 250 000 réfugiés sont rentrés chez eux en 2009. Cela représente environ un quart du nombre total de retours annuels au cours de la dernière décennie.

Cette nouvelle donne se traduit notamment par l'émergence de populations réfugiées globales en quête de protection et de perspectives qui ne leur sont pas offertes dans leur pays. Les réfugiés, les demandeurs d'asile et les autres personnes déplacées depuis l'Afghanistan et la Somalie en sont une parfaite illustration.

L'Afghanistan est le premier pays producteur de réfugiés dans le monde, car il en compte aujourd'hui 2,9 millions environ. La plupart de ces personnes – presque 96 pour cent – sont hébergées soit au Pakistan, soit en République islamique d'Iran. Le reste est dispersé sur un tiers des pays de la planète.

Les réfugiés somaliens sont eux aussi partout dans le monde, du Costa Rica au Népal. Mais encore une fois, l'essentiel du fardeau de l'accueil et de la protection de ces populations incombe aux plus proches voisins. On comptait à la fin de novembre 2010 plus de 623 000 réfugiés somaliens dans sept pays voisins¹.

Environ la moitié des réfugiés somaliens dans le monde se trouvent au Kenya et un quart d'entre eux au Yémen, leur nombre grandissant aussi très vite en Ethiopie et à Djibouti. Je ne pense pas qu'il y ait aujourd'hui un groupe de réfugiés aussi systématiquement indésirable, stigmatisé et discriminé que les Somaliens.

Ils ont péri dans des déserts, été abattus alors qu'ils essayaient de franchir une frontière et se sont noyés alors qu'ils tentaient de traverser le Golfe d'Aden.

Même une fois arrivés en sécurité, ils peuvent être enrôlés de force par des parties au conflit en Somalie, être victimes de rafles et de descentes de police, sans compter les agressions xénophobes et racistes.

Toutefois, bon nombre d'entre eux se voient refuser la protection car les décideurs et les tribunaux nationaux ne sont pas convaincus qu'ils courent un risque personnel.

Certains ont été déportés vers Mogadiscio – capitale essayant des bombardements quasi permanents.

Tout cela est moins vrai au Yémen où les Somaliens continuent d'être reconnus automatiquement comme réfugiés dès leur arrivée, et bénéficient d'une liberté de mouvement et de travail.

¹ Kenya, Yémen, Ethiopie, Erythrée, Djibouti, République-Unie de Tanzanie et Ouganda.

* * *

Mais, Mesdames et Messieurs, les Somaliens ne sont pas les seules personnes qui se déplacent au Yémen ; comme dans de nombreuses autres régions du monde, nous sommes de plus en plus souvent confrontés à des mouvements mixtes. Les ressortissants non somaliens sont désormais plus nombreux que les Somaliens sur cet itinéraire. En 2008, le nombre total de voyageurs était plus ou moins le même qu'aujourd'hui, soit un peu plus de 50 000 personnes. Cependant on recensait cette année là 65% de Somaliens alors qu'en 2010, ce pourcentage s'est inversé avec 65% d'Ethiopiens sur l'ensemble des mouvements.

Le principal point de départ pour ceux qui s'efforcent de quitter la Corne de l'Afrique s'est déplacé de Bossasso au Puntland vers Obock sur la côte de Djibouti. Sur cet itinéraire à travers le Golfe d'Aden et la Mer Rouge, on trouve des personnes dont les besoins de protection sont évidents, bouleversants et liés aux motifs traditionnels du déplacement forcé tels que le conflit au sud et au centre de la Somalie ainsi que la persécution individuelle.

On compte également des personnes qui, depuis l'Ethiopie et d'autres pays, ainsi que depuis les régions septentrionales de la Somalie, sont amenées à partir pour améliorer leurs conditions de vie.

Tous n'ont pas besoin de protection internationale. Mais en raison de l'interdépendance et de la multiplicité des motifs de fuite, il est de plus en plus difficile de maintenir la distinction traditionnelle entre réfugiés et migrants – et mouvements volontaires et forcés – dans ces contextes.

La croissance démographique, l'urbanisation, l'insécurité alimentaire, le manque d'eau et les changements climatiques, alliés aux méga-tendances du monde moderne, se recourent et se renforcent mutuellement, générant de nouvelles formes de déplacement forcé.

Je tiens à dire clairement que mon intention n'est point de demander que toutes ces populations en déplacement soient reconnues comme réfugiées. Bien au contraire, le HCR s'efforce de créer les conditions d'une discussion entre les Etats et d'autres parties sur les moyens de fournir une protection au pourcentage de personnes qui en ont besoin mais qui ne répondent pas à la définition existante du réfugié.

Tel fut le thème du Dialogue sur les défis de protection en décembre 2010.

Concernant certains des principaux défis auxquels nous sommes confrontés, tels que les effets du changement climatique qui tardent à se faire sentir, les instruments internationaux et régionaux concernant les réfugiés sont silencieux sur les besoins de protection des personnes contraintes de franchir les frontières. Nous devons élaborer un ensemble de positions communes ou de principes directeurs pour répondre à ces situations à l'avenir, ainsi que de nouveaux mécanismes de coopération et de partenariat.

* * *

Mesdames et messieurs,

Contrairement à ce que les dirigeants populistes voudraient nous faire croire, la charge de l'accueil des réfugiés incombe essentiellement à des pays tels que le Yémen. De fait, 4/5^e de l'ensemble des réfugiés sont hébergés dans le monde en développement.

J'ai conduit 31 missions sur le terrain l'année dernière. A chacune de ces occasions, j'ai pu constater «de visu» le fardeau qu'assument les peuples et les gouvernements du monde en développement pour accueillir ces populations déplacées de force.

Le HCR a mandaté une étude pour mieux quantifier les contributions des pays en développement.

Sur la base de ce critère, les 25 pays qui accueillent le plus de réfugiés se trouvent tous dans le monde en développement – 14 d'entre eux ayant été classés comme les pays les moins développés.

Le pays qui assume le plus lourd fardeau dans le monde est le Pakistan, qui compte 745 réfugiés par dollar de PIB par habitant. Le Yémen figure au 15^e rang, avec 73 réfugiés.

Le premier pays développé sur la liste est l'Allemagne, avec 17 réfugiés. La Suisse occupe le 66^e rang, avec 1,1 réfugié.

Les ressources des pays en développement accueillant le plus grand nombre de réfugiés sont extrêmement sollicitées.

Leurs économies ont été sévèrement touchées par la crise financière et économique mondiale. Les prix des denrées alimentaires de base, qui avaient décroché après les émeutes de 2008, accusent une nouvelle augmentation rapide. Les pays hôtes sont également touchés par la fréquence et l'intensité croissante des catastrophes naturelles et des effets du changement climatique longs à se faire sentir.

Dans ce contexte, le HCR a demandé de nouvelles modalités du partage de la charge pour garantir qu'à la générosité des pays et des communautés hôtes corresponde la solidarité du monde développé.

Il est clair qu'une politique de contention – accroissant ainsi le fardeau des pays en développement en maintenant l'ensemble des réfugiés dans leur région d'origine – ne constitue pas la solution.

Le niveau de l'appui financier aux pays hôtes ne couvre en effet qu'une part de l'impact social et économique de l'accueil d'un grand nombre de personnes.

Nous devons intensifier nos efforts pour appuyer les communautés locales accueillant les réfugiés et promouvoir les conditions d'un retour viable, y compris, le cas échéant, l'autosuffisance et l'intégration sur place.

Les institutions chargées du développement et les institutions financières internationales doivent se mobiliser davantage pour appuyer les réfugiés et ceux qui les accueillent.

La réinstallation est un autre moyen tangible de démontrer la solidarité et de partager le fardeau avec les pays hôtes.

En 2009, la dernière année pour laquelle nous disposons de chiffres officiels, le HCR a présenté plus de 128 000 dossiers de réinstallation et environ 84 000 personnes ont pu redémarrer une nouvelle vie dans d'autres pays.

Les activités de réinstallation ont été approximativement multipliées par trois au cours des cinq dernières années, et avec l'adoption par la Hongrie d'un programme cette année, nous comptons désormais 25 pays de réinstallation dans le monde.

En Europe, j'estime que la réinstallation devrait être une pierre angulaire de la politique de coopération internationale en matière de réfugiés et d'asile, et un nombre important de mesures, pour provisoires qu'elles soient, ont été prises pour l'établissement d'un programme de réinstallation à l'échelle de l'Union européenne.

A l'heure actuelle, l'Europe offre environ 6 000 places de réinstallation par an, soit approximativement 7,5 pour cent du nombre total de places offertes dans le monde. Un programme plus important offrirait des solutions tant attendues et montrerait aux principaux pays hôtes du monde en développement que l'Europe est prête à se montrer plus solidaire.

Malgré l'augmentation des présentations de dossiers et des départs, les besoins de réinstallation continuent d'outrepasser le nombre de places disponibles, à raison de dix contre un.

Les pays ne disposant pas de programmes, ou n'ayant que des dispositifs ponctuels, doivent être encouragés à se doter de systèmes de réinstallation permanents.

Les pays qui disposaient de programmes permanents, tels que la Suisse, doivent envisager de les rétablir.

Et les pays dotés de programmes permanents doivent augmenter le nombre de places mises à disposition.

* * *

Mesdames et messieurs,

Permettez-moi d'aborder maintenant une question qui nous préoccupe tous grandement : la menace pesant sur l'espace d'asile dans le monde développé, y compris l'Europe. A défaut d'une réaffirmation de l'engagement aux principes de la protection internationale sur ce continent, il serait fallacieux de le promouvoir ailleurs.

Je voudrais toutefois dire sans ambages que le tableau n'est pas entièrement sombre. Plus de 120 000 personnes ont obtenu le statut de réfugié ou une forme complémentaire de protection en Europe, en Amérique du Nord et en Océanie en 2009. En Suisse, environ la moitié des personnes dont les demandes ont été examinées sur le fond ont obtenu l'asile ou l'admission temporaire.

La plupart des réfugiés ont pu avoir accès aux droits économiques et sociaux garantis par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Bon nombre d'entre eux ont été naturalisés dans les Etats qui leur ont offert une protection – ce qui représente une solution durable au sens le plus fondamental du terme. Les personnes ayant obtenu une forme complémentaire de protection ont été moins bien loties, même si souvent leurs besoins sont aussi impérieux que ceux des personnes dont on a estimé qu'elles méritaient le statut de réfugié.

L'établissement l'année dernière du Bureau européen d'appui à l'asile a également constitué une étape importante vers l'instauration d'un régime d'asile commun à l'Europe.

Mais globalement il n'y a pas encore de véritable régime européen d'asile. En lieu et place d'un tel système, on trouve un ensemble d'instruments juridiques de l'Union européenne appliqués de différentes façons dans les différents pays membres. Les chances d'obtenir une protection varient

grandement. L'harmonisation n'a pas encore eu lieu et l'accord ne s'est pas fait sur des politiques et des approches, ce qui rend la situation totalement dysfonctionnelle.

En 2009, le taux de reconnaissance des demandeurs d'asile somaliens dans les Etats membres de l'Union européenne est allé de 4 à 90 pour cent.

En conséquence, les demandeurs d'asile s'efforcent naturellement de déposer des demandes dans les pays où les chances d'être reconnus et de se voir accorder une protection effective sont les meilleures. Les règlements Dublin II et Eurodac ne répartissent pas équitablement la responsabilité de l'examen des demandes d'asile en Europe.

La Suisse n'est évidemment pas membre de l'Union européenne mais elle fait partie du régime de Dublin/Schengen, venant ainsi s'ajouter à la diversité des systèmes d'asile.

En même temps, il est devenu plus difficile pour les personnes en quête d'un statut de réfugié d'avoir accès aux territoires des pays industrialisés. Le HCR ne conteste pas le devoir des Etats de contrôler leurs frontières. Et cela doit se faire dans le strict respect des obligations internationales en matière de droits humains. La gestion des frontières doit tenir compte des exigences de protection et ne pas bloquer l'accès à la protection aux personnes qui en ont besoin.

Mesdames et messieurs,

En des temps économiques difficiles comme ceux d'aujourd'hui, les personnes tendent à craindre davantage pour leur sécurité. En tant qu'ancien homme politique, je sais à quel point les choix politiques peuvent être durs et comment ils peuvent aisément enflammer les discours.

A l'origine de certaines des dispositions et interprétations restrictives des lois, politiques et pratiques creusant aujourd'hui les lacunes de protection, on trouve une résurgence du racisme et de la xénophobie. Malgré les efforts de certains gouvernements et de la majorité de la société civile, la promotion de la diversité et de la tolérance au sein des sociétés reste un immense défi.

Le discours sur l'asile est trop fréquemment dominé par les dirigeants populistes ou les médias avides de votes ou de parts de marché. Les réfugiés et d'autres personnes ayant besoin de protection internationale sont souvent présentés sous un jour défavorable et mensonger.

Souvent, personne ne défend leur cause ou ne met les choses au point sur le plan mondial.

Par exemple, combien de personnes savent qu'environ deux réfugiés du monde sur trois ne sont pas à proprement parler des réfugiés mais sont déplacés de force dans leur propre pays – la plupart d'entre eux se trouvant dans les pays en développement ?

Ou que concernant les demandes individuelles d'asile, un seul pays en développement, l'Afrique du sud en a reçu 220 000 l'année dernière – presque autant que le record de 246 000 enregistrés dans l'ensemble de l'Union européenne ?

Combien de personnes en Suisse savent que les réfugiés et les personnes au bénéfice d'une admission provisoire représentent 0,6 pour cent de la population totale – ou que les demandeurs d'asile représentent 0,2 pour cent ?

Nous devons exiger davantage d'honnêteté dans nos discussions publiques sur les questions de réfugiés. Que les Etats souscrivent ou non à la diversité, à mon sens non seulement positive mais

encore inévitable, de leurs sociétés aux plans ethnique, culturel et religieux, la tolérance doit être reconnue comme une vertu et non comme un vice.

Il faut que les pays réaffirment et renouvellent leur engagement aux principes fondamentaux de la protection des réfugiés et aux obligations qu'ils ont acceptées en tant que signataires des instruments clés. Il ne saurait être question d'exclure des catégories entières de personnes qui pourraient être des réfugiés, telles que les insoumis.

J'espère que ce sera là l'un des résultats tangibles de la réunion ministérielle qui parachèvera l'année d'activités que le HCR a prévue pour commémorer les anniversaires de la Convention de 1950 relative au statut des réfugiés et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

Nous sommes résolus à ne pas laisser la réunion s'enliser dans des controverses ou dans des bavardages. Ce sera là une occasion unique de voir les Etats s'engager à améliorer la vie des réfugiés moyennant la conduite ou l'abstention d'actions spécifiques.

La Suisse célébrant cette année ses propres anniversaires marquants, y compris 50 ans d'aide internationale, 40 ans d'aide humanitaire, 30 ans de chaîne du sauvetage de Swiss Rescue, et l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés fêtant son soixante-quinzième anniversaire, ce pourrait être le moment approprié pour prendre deux engagements spécifiques.

Tout d'abord rétablir un programme de réinstallation permanent.

Deuxièmement réaffirmer l'engagement à un régime d'asile s'appuyant sur des interprétations établies du droit international des réfugiés et veillant à ce que les réfugiés, y compris les insoumis, obtiennent la protection dont ils ont besoin.

Cependant, tout autre engagement serait le bienvenu, depuis l'adhésion à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, comme ses voisins du nord et de l'est l'ont fait, à l'élargissement de l'accès des réfugiés au travail et au logement.

Il est bien évident que ce ne sont pas là des engagements que l'Etat peut prendre seul. La société civile est, de fait, le partenaire-clé dans cet effort.

Je puis vous assurer que le HCR, qui a son Siège à Genève, et un bureau exclusivement consacré aux questions de réfugiés en Suisse et au Liechtenstein, se tient prêt à vous assister par tous les moyens possibles.

Confrontés à des problèmes de protection d'une complexité sans précédent, nous devons mettre à profit 2011 pour susciter un nouvel élan auprès de la communauté internationale afin qu'elle s'engage à répondre aux besoins des personnes déplacées de force.

Je vous encourage vivement dans ce sens et me réjouis de votre participation et de vos contributions.

Merci beaucoup.

