

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS

ANNE-MARIE TOURNEPICHE

Professeur à l'Université Montesquieu Bordeaux IV

Les problématiques de financement sont inhérentes à toute action et obéissent à des logiques souvent similaires, qui renvoient notamment à l'insuffisance des ressources et à la complexité des solutions pouvant y être apportées. La protection internationale des réfugiés n'échappe pas à ces préoccupations, qui prennent néanmoins un relief particulier lorsque sont en cause les vies de millions de personnes.

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés n'aborde pas explicitement cette question du financement, mais y fait référence au moins implicitement. D'une part, dans son préambule, la Convention du 28 juillet 1951 reconnaît « *qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays* » et que la solution satisfaisante des problématiques internationales posées par les réfugiés ne saurait « *être obtenue sans une solidarité internationale* ». D'autre part, la convention de 1951, toujours dans son préambule, consacre explicitement le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) comme structure institutionnelle chargée de veiller à l'application de la convention (et même au-delà, de veiller à l'application des différentes « *conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés* ») et elle encourage la coopération des Etats avec cette agence pour « *résoudre ce problème* » des réfugiés. Les missions du HCR sont connues et consistent essentiellement à diriger et à coordonner l'action internationale destinée à protéger les réfugiés. Les implications concrètes de ces missions, qu'il s'agisse de satisfaire les besoins vitaux des réfugiés, de les aider à s'intégrer dans le pays d'accueil ou à retourner dans leur pays ont évidemment un coût financier important, même s'il est dans la pratique assez difficile à déterminer précisément. De plus, outre cet objectif essentiel de protection des réfugiés, le HCR a progressivement été reconnu compétent pour traiter les problèmes d'autres catégories de personnes, comme les anciens réfugiés rentrés chez eux¹, les apatrides², ou encore, sous réserve du consentement de l'Etat concerné, les déplacés internes³.

¹ Résolution 40/118 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

² Résolution 50/152 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

³ Résolution 48/116 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en coopération avec le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies, voir la résolution 58/153 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS

Le HCR est l'acteur essentiel en matière de financement de la protection internationale des réfugiés, mais il n'est pas le seul. Il existe en effet différents fonds et programmes, dans le cadre international ou européen, qui sont également chargés d'apporter un soutien financier aux réfugiés ou aux États qui les accueillent. D'un point de vue financier, les États jouent bien entendu un rôle primordial, et ce, à plusieurs niveaux. Ils contribuent en effet au budget du HCR (qui dépend en très grande majorité des contributions volontaires des États), ils financent également des programmes nationaux (qui sont souvent susceptibles d'être cofinancés au niveau européen), subventionnent des dispositifs nationaux d'hébergement dans les centres d'accueil ou encore contribuent en nature à l'accueil et à l'assistance des réfugiés.

Même si plusieurs instruments interviennent dans le financement de la protection internationale des réfugiés, un constat s'impose : les besoins restent largement supérieurs aux ressources. Ils continuent à s'accroître du fait de la multiplication des conflits et se révèlent d'autant plus difficiles à financer que la crise économique et financière mondiale persiste et impacte lourdement le budget des États.

Ainsi, dans un contexte difficile et en pleine mutation, il faut dans un premier temps mettre en avant les spécificités des instruments de financement de la protection internationale des réfugiés avant de s'interroger sur les pistes susceptibles d'en améliorer l'efficacité.

I. LA DIVERSITÉ DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS

Cette protection a un coût qui est essentiellement supporté au niveau international par le HCR, au travers des contributions volontaires. Mais des instruments financiers spécifiques ont également été mis en place, que ce soit pour certains réfugiés dotés d'un statut particulier, ou dans le cadre spécifique de l'Union européenne.

A. Le financement international

Le financement principal de la protection internationale des réfugiés provient du HCR, qui est logiquement l'acteur essentiel en la matière, mais le statut particulier des réfugiés palestiniens a justifié la mise en place d'un financement spécifique de leur assistance.

Le budget du HCR est un budget-programme biennal fondé sur les besoins des populations relevant de la compétence du HCR. Le budget 2012-2013 a été adopté par le Comité exécutif⁴ en octobre 2011⁵ et fait périodiquement l'objet

⁴ Etabli par le Conseil économique et social des Nations Unies, ce comité (comEx) est composé des 87 États membres, fonctionne comme un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale et se réunit une fois par an à Genève pour approuver les budgets et les programmes du HCR.

⁵ A/AC.96/1100.