



**Des fillettes qui apprennent l'anglais récitent l'alphabet** lors d'un cours en plein air organisé au camp d'Ifo à Dadaab (Kenya).

# Recherche de solutions durables

## DES STRATÉGIES GLOBALES POUR DES SOLUTIONS DURABLES

**L**E HCR FAIT FACE À de nombreux défis lorsqu'il cherche à s'acquitter de son mandat fondamental de protection à l'égard des réfugiés. D'une part, les déplacements continuent d'augmenter car les conflits et d'autres facteurs forcent un grand nombre de gens à fuir leur foyer ; de l'autre, la montée de la xénophobie dans de nombreux pays restreint l'espace de protection disponible pour les réfugiés. Lors de son allocution annuelle devant le Comité exécutif du HCR en octobre 2011, le Haut Commissaire a demandé qu'une action concertée soit menée pour contrer ces tendances, en particulier dans les situations d'exil prolongées.

Pour mobiliser le soutien international nécessaire, en 2011, le HCR a travaillé en étroite collaboration avec les gouvernements, les organisations humanitaires, les partenaires de développement et les organes régionaux. Le Haut Commissariat fait valoir la nécessité d'utiliser de manière intégrée et complémentaire les trois solutions

durables classiques – rapatriement librement consenti, intégration sur place et réinstallation – pour accroître au maximum les chances de résoudre les problèmes des réfugiés. Ces solutions doivent être recherchées dès le début du cycle de déplacement et privilégier l'autosuffisance, ainsi qu'une plus grande mobilité des réfugiés.

En Afrique, des « clauses de cessation » ont été annoncées en 2011 concernant les réfugiés angolais, libériens et rwandais (exilés avant 1999), les circonstances à la suite desquelles ils avaient été reconnus comme réfugiés ayant « cessé d'exister ». La mise en œuvre de ces clauses est planifiée pour chaque cas dans le cadre d'une stratégie globale de solutions. Ces diverses stratégies seront mises en œuvre avec le concours des États et organisations partenaires, afin d'accroître les possibilités d'intégration sur place ou de rapatriement librement consenti offertes aux réfugiés vivant en exil depuis des décennies. Elles viseront en particulier à aider les réfugiés angolais exilés depuis les années 1970, les réfugiés libériens de 1989 et les Rwandais ayant fui leur pays avant 1999, ainsi que leurs descendants.

En Asie, la recherche d'un statut alternatif pour certains membres de la population réfugiée originaire d'Afghanistan s'est poursuivie au cours de l'année, des progrès sensibles étant accomplis tant en République islamique d'Iran qu'au Pakistan. En Asie centrale, le HCR a élaboré une stratégie régionale de solutions durables pour intensifier la quête de solutions pour les réfugiés de longue date vivant dans les zones urbaines du Kazakhstan, du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan, du Tadjikistan et du Turkménistan.

En Europe, dans le cadre d'un processus intergouvernemental appuyé par le HCR, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro et la Serbie ont signé une Déclaration conjointe destinée à trouver rapidement des solutions pour les 74 000 réfugiés chassés par les conflits de 1991-1995 et qui sont aujourd'hui encore dispersés dans la région. Un programme régional a défini des mesures concrètes pour éliminer les obstacles restants, notamment un processus accéléré de distribution de pièces d'état civil, documentation.

#### RAPATRIEMENT LIBREMENT CONSENTI ET RÉINTÉGRATION

DEPUIS 2004, LE NOMBRE DE PERSONNES déplacées regagnant de leur plein gré leur lieu d'origine était en constante diminution. Cette tendance s'est inversée en 2011, avec le retour de 532 000 réfugiés dans leur pays d'origine.

Le HCR a cherché à s'assurer que ces retours étaient bien volontaires et qu'ils se déroulaient dans la sécurité et la dignité, tout en veillant à ce que les hommes et les femmes bénéficient de conseils individuels avant leur retour. Une fois rentrés dans leur pays, tous les réfugiés ont bénéficié d'une aide destinée à favoriser leur réinsertion sociale et à leur garantir ainsi la jouissance pleine et entière de leurs droits politiques, sociaux et économiques.

### LA PROMOTION DE L'INTÉGRATION SUR PLACE COMME SOLUTION A AIDÉ DES MILLIERS DE RÉFUGIÉS, HOMME ET FEMMES, À OBTENIR DES DROITS JURIDIQUES, SOCIO-ÉCONOMIQUES ET CULTURELS EN 2011

En 2011, environ 68 200 Afghans ont regagné de leur plein gré leur pays avec l'assistance du HCR ; 49 200 d'entre eux provenaient du Pakistan et 18 900 de la République islamique d'Iran. Les rapatriés ont reçu des indemnités en espèces et une aide au logement dans le cadre des programmes de réintégration. Le HCR a également collaboré avec un vaste réseau réunissant ses homologues gouvernementaux, des acteurs du développement, des organismes onusiens, des donateurs et des bénéficiaires pour exécuter des projets de réintégration pilotes, destinés à servir de modèles au ministère afghan des Réfugiés et du Rapatriement.

Plus de 2 300 réfugiés ont regagné le Sri Lanka, 1 700 d'entre eux, en provenance d'Inde pour la plupart, bénéficiant de l'aide du HCR. En février 2011, le dernier groupe de Montagnards réfugiés au Cambodge est rentré au Viet Nam.

Après l'arrestation de leur ancien président en avril 2011, les réfugiés ivoiriens ont commencé à retourner spontanément en Côte d'Ivoire. A la fin de l'année, plus de 21 000 personnes étaient rentrées avec l'assistance du HCR. Certains rapatriés ont été confrontés à des problèmes de sécurité mais l'Organisation s'est employée, en collaboration avec les autorités ivoiriennes, à résoudre les problèmes à mesure qu'ils se posaient.

Environ 13 900 personnes réfugiées sur le territoire de la République démocratique du Congo (RDC) ont regagné l'Angola, le Burundi, le Rwanda ; en plus petit nombre, des mouvements de retour ont été observés en direction de la République centrafricaine, du Congo-Brazzaville et de l'Ouganda. Dans le même temps, plus de 21 000 Congolais de RDC, réfugiés dans les pays limitrophes, ont pris le chemin du retour. En Ouganda, une Commission tripartite formée des Gouvernements de la RDC et de l'Ouganda, et du HCR, s'est réunie en juillet pour discuter des modalités du rapatriement librement consenti pour les ressortissants de la RDC.

Dans le cadre des efforts déployés par le HCR pour promouvoir la réintégration durable, des milliers de rapatriés ont bénéficié en 2011 de programmes communautaires destinés à favoriser la coexistence pacifique et la consolidation de la paix.

#### INTÉGRATION SUR PLACE

LA PROMOTION DE L'INTÉGRATION sur place comme solution a aidé des milliers de réfugiés, homme et femmes, à obtenir des droits juridiques, socio-économiques et culturels en 2011. Les programmes du HCR en faveur de l'autosuffisance leur ont apporté un soutien supplémentaire.

En Amérique latine, le projet Villes solidaires a favorisé l'intégration sur place et l'autosuffisance de réfugiés vivant pour la plupart en milieu urbain. Ce projet a permis aux réfugiés d'accéder aux soins médicaux, à l'enseignement, à l'emploi et à l'aide au logement, en bénéficiant souvent de conditions identiques à celles offertes aux ressortissants.

Au Pakistan, la Stratégie globale de prise en charge et de rapatriement, élaborée par les autorités à l'intention des réfugiés afghans, a associé l'aide aux communautés d'accueil avec un régime de séjour temporaire. Des projets de gestion des migrations, tenant compte des besoins en protection, sont également à l'étude dans certains pays voisins, tels que la République islamique d'Iran.

Les Philippines ont continué à permettre à certains réfugiés d'acquérir la nationalité par le biais de la naturalisation. Quelque 34 pour cent des réfugiés répondant aux critères requis en sont à différents stades de la procédure.

À l'échelle mondiale, les commémorations du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1951 sur les réfugiés ont été autant de nouvelles occasions de promouvoir l'intégration sur place. Bon nombre de pays participant à la réunion intergouvernementale de Genève en décembre 2011 se sont montrés disposés à envisager diverses formes d'intégration sur place, allant de la naturalisation à l'octroi d'un statut juridique alternatif et offrant des garanties en matière de protection des réfugiés.

Les réfugiés en attente de solutions durables peuvent souvent faire une contribution positive aux sociétés qui les accueillent, dès lors qu'on leur donne la possibilité de devenir autonomes. Le HCR a, dans cette optique, analysé les cadres juridiques dans plusieurs régions pour déterminer les possibilités de mobilité des réfugiés. Des efforts de communication ont été déployés pour garantir aux réfugiés la liberté de circulation, l'autorisation de travailler et l'accès à l'éducation, dans le cadre des politiques existant dans les pays d'accueil.

#### SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES

EN 2011, LE HCR A ADOPTÉ DES approches davantage orientées sur le développement pour remédier au sort des réfugiés piégés dans des situations d'exil prolongées, notamment au Bangladesh, en Éthiopie, au Népal, au Pakistan, en République-Unie de Tanzanie et au Soudan oriental. À ce

titre, il a consolidé ses partenariats avec le PNUD, la Banque mondiale et le secteur privé.

Au Népal, l'Organisation a concentré ses activités sur les régions qui accueillent les réfugiés originaires du Bhoutan. L'évaluation conjointe des besoins, menée sous la houlette du Gouvernement népalais, avec la participation d'autres organismes des Nations Unies, a été approuvée lors de réunions avec tous les acteurs concernés, auxquelles ont participé les représentants des communautés d'accueil.

Dans le cadre de la recherche de solutions à la situation prolongée des réfugiés afghans, la Stratégie de prise en charge et de rapatriement élaborée par le Gouvernement pakistanais à leur intention facilitera le rapatriement librement consenti, soutiendra les communautés d'accueil et étudiera les dispositifs de gestion des migrations et les modalités de séjour alternatives. Dans le pays, le HCR et le PNUD travaillent également avec d'autres partenaires de développement en vue d'étendre le programme RAHA, mis en place en 2009 au profit des zones accueillant des réfugiés ou touchées par leur présence. Le HCR a mené une vaste campagne de profilage afin de faciliter le recensement des besoins spécifiques au sein de la population afghane. Dans un premier temps, l'Organisation a aidé les autorités pakistanaises à prolonger et à remplacer plus d'1,7 million de cartes d'identité et à délivrer plus de 769 000 actes de naissance.

Le HCR a également renforcé ses partenariats de travail avec les ministères et d'autres acteurs en vue d'améliorer la prestation de services auprès des réfugiés, tout en encourageant la coexistence et l'intégration des personnes relevant de sa compétence dans les communautés d'accueil. Par exemple, le régime d'assurance-maladie mis en place pour les réfugiés en République islamique d'Iran prend en charge les réfugiés afghans et irakiens déclarés. Il complète les programmes existants du HCR, qui financent les soins de santé primaires gratuits pour les réfugiés.

Au Soudan oriental, l'Organisation s'est attachée à promouvoir l'intégration

sur place tout en préconisant des mesures constructives pour prévenir les mouvements secondaires et y répondre. En partenariat avec la Banque mondiale et le PNUD, elle poursuivra son travail de mise en œuvre de l'Initiative pour des solutions transitoires, qui vise à supprimer progressivement la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.

En République-Unie de Tanzanie, le HCR s'est fixé comme priorité d'aider le Gouvernement à mener à bien son entreprise, inachevée pour l'instant, de naturalisation de 162 000 réfugiés burundais vivant dans les « anciennes zones d'installation » depuis 1972. Parmi les activités prévues figurent l'octroi d'indemnités aux individus pour faciliter leur transfert initial, une aide pour identifier les terres d'installation, et des initiatives visant à faire en sorte qu'un accueil favorable soit réservé à ces nouveaux citoyens. Le HCR joue aussi un rôle de catalyseur auprès de ses partenaires pour mobiliser des ressources à plus long terme.

#### RÉINSTALLATION

CONJUGUÉE À D'AUTRES INTERVENTIONS, la réinstallation joue un rôle essentiel dans la protection, la quête de solutions durables et le plaidoyer en faveur du partage international des responsabilités.

En avril 2011, le HCR a lancé l'Initiative mondiale de réinstallation solidaire, qui appelle les États à ajouter à leurs quotas habituels des places de réinstallation supplémentaires pour les réfugiés en provenance de Libye, bloqués aux frontières de l'Égypte et de la Tunisie. Les pays de réinstallation ont répondu de manière positive à cette initiative : 13 pays se sont généreusement engagés à mettre 1 700 places à la disposition de réfugiés non libyens, sans compter les cas, en nombre indéfini, que les États-Unis ont accepté d'examiner. Près d'un tiers de ces places sont venus s'ajouter aux programmes de réinstallation annuels ou représentaient une contribution ponctuelle, aidant ainsi à préserver les places réservées aux autres situations d'urgence exigeant une réinstallation dans les plus brefs délais.

Si cette initiative a confirmé l'engagement sans faille des partenaires de réinstallation, elle a également révélé les limites de la démarche

consistant à utiliser la réinstallation comme mécanisme d'urgence dans les déplacements massifs. Ceci est dû au manque de souplesse de l'actuel programme mondial de réinstallation, caractérisé par un système rigide de quotas, des délais de traitement très longs, des critères restrictifs de sélection et des capacités limitées pour la réinstallation d'urgence. Ces contraintes ont incité le HCR à mettre au point de nouvelles solutions, comme la création d'une réserve de places de réinstallation, susceptible d'être mise à profit pendant les exodes massifs, ou l'utilisation renforcée des structures de transit pour les évacuations d'urgence.

Le HCR s'est félicité de voir 25 pays prendre des engagements en matière de réinstallation à l'occasion de la réunion intergouvernementale de 2011. Outre ces engagements à caractère général, divers pays de réinstallation, traditionnels, nouveaux ou émergents, ont fait des promesses concrètes sur un vaste éventail de questions. Par exemple, des accords ont été conclus pour renforcer les programmes d'intégration sur place, encourager le jumelage entre pays traditionnels et nouveaux pays de réinstallation en vue de partager les bonnes pratiques, accélérer les procédures de réinstallation et contribuer à la réserve flexible de places utilisables en cas d'urgence. Avec l'adhésion de l'Allemagne, le nombre de pays s'étant engagés à exécuter des programmes de réinstallation s'est élevé à 26.

Le rétrécissement de l'espace humanitaire a eu un impact sur les activités de réinstallation facilitées par le HCR. La préparation des dossiers de réinstallation a subi un ralentissement significatif, dû notamment à la dégradation des conditions de sécurité dans certains pays d'asile. Pour surmonter les problèmes d'accès, le HCR et des pays de réinstallation ont testé des méthodes d'entretien novatrices, telles que les vidéoconférences.

En 2011, le Haut Commissariat a présenté plus de 90 000 dossiers à des fins de réinstallation, soit une baisse de 15 pour cent par rapport à 2010. Onze pour cent des demandes environ concernaient des femmes et des filles en situation de risque, de sorte que l'objectif de 10 pour cent fixé par la

Conclusion 105 du Comité exécutif a été atteint pour la première fois.

Quelque 61 000 réfugiés ont quitté leur pays d'asile dans le cadre d'une procédure de réinstallation en 2011. Les trois premiers pays de départ sont demeurés les mêmes qu'en 2010 : le Népal (18 150), la Thaïlande (9 600) et la Malaisie (8 400). Par nationalité, les principaux bénéficiaires ont été les réfugiés originaires du Bhoutan, du Myanmar et d'Iraq. Le nombre total de départs a chuté de 16 pour cent depuis 2010, année où il s'était élevé à 73 000, et cette baisse sensible ne manque pas d'inquiéter le HCR. La diminution du nombre de départs est imputable au renforcement des contrôles préalables de sécurité, à l'accès limité des représentants des pays de réinstallation à certains grands pays d'asile et à la capacité d'accueil limitée dans les pays de réinstallation.

Dans le climat économique et politique actuel, obtenir une augmentation sensible des places de réinstallation est un véritable défi ; le HCR et ses partenaires cherchent donc à faire en sorte que toutes les places disponibles soient utilisées. Le HCR présente chaque année ses besoins mondiaux prévisionnels en matière de réinstallation, à l'occasion des Consultations tripartites annuelles sur la réinstallation, qui se tiennent à Genève. Au travers de ces consultations, les priorités relatives à la réinstallation sont régulièrement réexaminées afin d'évaluer les progrès accomplis dans l'obtention de nouveaux avantages stratégiques ou de places de réinstallation supplémentaires.

Le succès de la réinstallation repose sur la coopération entre le HCR, les États, les ONG, la société civile et les organisations communautaires, ainsi que sur l'évolution de leurs partenariats. Un Guide pratique sur la coopération du HCR et des ONG en matière de réinstallation a été élaboré en 2011 en vue d'aider le HCR et les ONG à renforcer leur partenariat opérationnel, le travail de proximité, le partage d'informations et le plaidoyer, ainsi que l'accueil et l'intégration. Le Projet de déploiement pour la réinstallation, monté par le HCR et la Commission Internationale Catholique pour les Migrations (CICM), demeure le principal appui pour la présentation des dossiers de réinstallation. Plus

de 140 déploiements dans 49 lieux d'affectation (dont 19 pour la situation d'urgence en Afrique du Nord) ont été effectués au cours de l'année 2011.

Le Haut Commissariat a également intensifié ses efforts pour aider les pays de réinstallation émergents qui manquent de ressources et de compétences, l'objectif étant d'assurer une continuité dans les admissions et d'améliorer l'intégration des réfugiés réinstallés. Il a encouragé les partenariats de soutien, notamment des accords de jumelage entre ces pays et les États de réinstallation confirmés.

Une nouvelle version du *Manuel de réinstallation*, dont la révision avait été entreprise en 2010 avec l'appui du fonds du *Canadian Consultant Management Initiative*, a été présentée lors des Consultations tripartites annuelles en juillet 2011. Cette nouvelle version rend compte des importantes évolutions survenues dans les politiques et les pratiques de réinstallation, notamment les nouvelles méthodologies et les instruments introduits depuis la dernière édition de 2004, qui doivent contribuer à améliorer la cohérence mondiale, ainsi que la qualité et l'efficacité de la réinstallation. Le Programme de formation à la réinstallation a également été actualisé de manière à refléter les nouveautés apportées au manuel.

Les efforts déployés pour renforcer l'intégrité des activités de réinstallation ont abouti à l'élaboration d'un module de formation en ligne sur la gestion efficace des opérations de réinstallation. Suite à un audit anti-fraude conduit par le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies, le HCR a dressé un plan pour appliquer les recommandations du Bureau sur la prévention de la fraude dans la procédure de réinstallation.

Le HCR et l'Université de Genève ont développé une plate-forme sociale pour les réfugiés réinstallés, la *Worldwide Community for Resettled Refugees*. Consultable en ligne, la plate-forme rassemble des récits, des profils, des photos et des notes personnelles des réfugiés, où ils expliquent pourquoi ils sont devenus réfugiés, comment la réinstallation a changé leur vie et les obstacles qu'ils ont dû surmonter pour s'intégrer dans leur nouveau pays. ■