

RENFORCER ET ELARGIR LA REINSTALLATION AUJOURD'HUI :  
DILEMMES, DEFIS ET POSSIBILITES

I. INTRODUCTION

1. La politique et la pratique en matière de réinstallation ont subi de profonds changements au cours de ces dernières années. La popularité de la réinstallation en tant que solution a décliné au fil des décennies suite au traitement systématique des réfugiés indochinois aux fins de réinstallation à la fin des années 70 et au cours des années 80. Pendant les années 90, la réinstallation est progressivement devenue un mécanisme de réponse pour la protection des cas individuels sur la base d'un examen rigoureux et individualisé. Ces dernières années, le recours à la réinstallation comme solution durable a repris de l'importance tout comme sa dimension en matière de protection individuelle. Aujourd'hui la réinstallation fait donc l'objet d'un programme universel et bénéficie aux réfugiés de diverses nationalités et provenances géographiques, l'accent étant mis de plus en plus sur l'identification de populations selon le groupe ou la catégorie auquel ou à laquelle elles appartiennent.

2. On a enregistré une augmentation marquée du nombre des pays touchés par la réinstallation et du niveau de la participation des bureaux extérieurs du HCR. A l'heure actuelle, la plupart des bureaux du HCR dans toutes les régions sont impliqués, bien qu'à des degrés divers, dans les activités de réinstallation. Les instances internationales ont également accordé une attention de plus en plus vive à la réinstallation en tant qu'instrument crucial du régime de protection des réfugiés. Au cours de la seule année écoulée, les requêtes visant à élargir l'usage de la réinstallation ont figuré au premier rang des préoccupations reflétées dans les conclusions adoptées par le Comité exécutif<sup>1</sup> à sa 52<sup>e</sup> session et lors de la réunion régionale de réinstallation dans les pays nordiques dans le contexte des Consultations mondiales<sup>2</sup>

3. Ces changements importants de la façon dont la réinstallation est considérée reflètent l'évolution de l'environnement international en matière de protection. La mondialisation, la prolifération des déplacements engendrés par le conflit, les situations de réfugiés prolongées sans perspectives de solutions sûres et opportunes et les tensions croissantes engendrées par les flux migratoires mixtes internationaux ont contraint le HCR à aborder la question de la réinstallation sous un nouvel angle.

4. La nature évolutive de la réinstallation présente à la fois des défis et des possibilités. L'objectif de ce document est d'expliquer le rôle de la réinstallation dans le contexte contemporain et de suggérer les moyens d'élargir la portée et l'impact de cette solution fondamentale.

---

<sup>1</sup> Conclusion du Comité exécutif, No. 90 (LII) – 2001, par. (j) à (n).

<sup>2</sup> EC/GC/02/4.

## II. LES FONCTIONS DE LA REINSTALLATION

### A. Fonctions clés de la réinstallation

5. La réinstallation sert trois fins tout aussi importantes les unes que les autres. *Tout d'abord*, il s'agit d'un instrument fournissant une protection internationale et répondant aux besoins spécifiques des réfugiés isolés dont la vie, la liberté, la sûreté, la santé et les autres droits fondamentaux sont menacés dans le pays où ils ont trouvé refuge. *Deuxièmement*, il s'agit d'une solution durable pour un grand nombre de réfugiés tout comme le rapatriement librement consenti et l'intégration sur place. *Troisièmement*, ce peut être une expression tangible de la solidarité internationale ainsi qu'un mécanisme de partage des responsabilités permettant aux Etats de se répartir le fardeau et de réduire les problèmes pesant sur le pays de premier asile.

### B. Nature complémentaire des trois solutions durables

6. Aux termes de son statut, le HCR a pour principale responsabilité statutaire la promotion des solutions durables. Les solutions sont clairement la meilleure démarche de protection. Ni le statut du HCR ni tout autre instrument international relatif aux réfugiés n'établit une hiérarchie de solutions durables. La réinstallation, dans le cadre de l'éventail global de réponses mises à la disposition des Etats du HCR, revêt une importance égale aux autres solutions, bien que l'utilisation de l'une ou l'autre de ces solutions puisse varier grandement en fonction de son adéquation, de sa faisabilité et de son caractère souhaitable selon les circonstances. Le HCR met l'accent sur l'utilisation de la réinstallation dans le monde entier dans le cadre des stratégies globales de protection et de recherche de solutions durables.

7. Le fait que ces trois solutions soient par nature complémentaires et puissent fonctionner simultanément a été démontré dans un certain nombre de programmes récents, y compris ceux en faveur des réfugiés bosniaques au cours des années 90. Tout en reconnaissant que la nécessité de la protection temporaire a pris fin et en vérifiant la primauté du retour volontaire pour la plupart des réfugiés, le HCR a également préconisé aux Etats de continuer à fournir une protection aux groupes spécifiques de réfugiés en provenance de l'ex-Yougoslavie sous la forme d'intégration sur place et de réinstallation dans les pays tiers. Les Etats ont été incités à accroître ou à maintenir les quotas de réinstallation pour ces groupes tout en permettant en même temps le rapatriement librement consenti pour de larges fractions de la population réfugiée. Cette approche est actuellement suivie pour les réfugiés d'Afghanistan.

### C. Utilisation stratégique de la réinstallation : avantages complémentaires

8. Lorsque les efforts de réinstallation sont conduits en tant qu'éléments essentiels d'une stratégie globale de protection et de recherche de solutions, un certain nombre d'avantages complémentaires apparaissent pour certains réfugiés. Tout d'abord, ces efforts peuvent se traduire par un changement au niveau des attitudes et des pratiques en matière de politique d'asile dans les pays de premier refuge. En soulageant certaines des tensions pesant sur les pays hôtes, la réinstallation peut, de fait, renforcer la protection et les perspectives d'asile pour le reste de la population réfugiée.

9. En deuxième lieu, conformément à l'expérience du HCR, l'adoption de programmes de réinstallation dans les nouveaux pays de réinstallation peut apporter des améliorations au système d'asile de ces pays, y compris moyennant l'établissement de procédures de détermination du statut de réfugié. En troisième lieu, les réfugiés apportent avec eux, dans leur pays de réinstallation, des aptitudes et des ressources substantielles, ainsi qu'une diversité qui, lorsqu'elle est appréciée et utilisée, constitue un avantage social, culturel et économique certain pour le pays hôte. Enfin, une approche cohérente et harmonisée du processus de réinstallation, accessible de façon équilibrée dans l'ensemble d'une région, peut dans une certaine mesure réduire les mouvements secondaires de réfugiés en quête de protection et de possibilités de réinstallation.

10. Cependant la réinstallation n'est en aucun cas la panacée pour les mouvements irréguliers et de meilleures possibilités de réinstallation ne suffiront pas à combattre cette tendance. De même, la réinstallation ne peut et ne doit pas servir de substitut à une protection effective dans le pays de premier

asile. Le grand défi pour les Etats et pour le HCR est d'optimiser les avantages de la réinstallation tout en veillant à ce que l'asile à des conditions acceptables reste accessible dans les pays de premier asile.

### III. LA NECESSITE D'ELARGIR LA REINSTALLATION

#### A. Environnement de la réinstallation

11. Les activités de réinstallation sont inévitablement influencées par un certain nombre de facteurs importants. Les réalités extérieures et les tensions dans l'environnement de la réinstallation doivent être gérées dans le cadre des stratégies de recherche de solutions dont la réinstallation est un élément important. Parmi ces facteurs il convient de mentionner :

(a) Les situations de réfugiés prolongées et le fardeau sur les pays d'asile : Aujourd'hui le monde compte davantage de réfugiés ayant besoin de réinstallation que de places ou de ressources disponibles. L'absence de solutions aux causes profondes de la fuite et les ressources insuffisantes dans les pays hôtes ont fait que les réfugiés n'ont pas été en mesure, pendant de longues périodes, de rentrer en toute sécurité ou de s'intégrer sur place. Ce sont là des tensions pour le régime de protection dans les pays de premier asile et qui pèsent également sur le processus de la réinstallation. Les pays accueillant un grand nombre de réfugiés pendant longtemps, sans aucune solution durable en vue, doivent faire face aux problèmes économiques, sociaux et de sécurité qui s'ajoutent au fardeau qui pèse sur des structures intérieures souvent fragiles. Ces pays se tournent de plus en plus vers le HCR pour prendre des mesures visant à institutionnaliser le partage de la charge et pour accélérer la recherche de solutions.

(b) Gestion de la migration et mondialisation : Dans de nombreuses régions du monde, la difficulté d'établir une distinction entre la migration et l'asile a rendu le travail du HCR plus difficile. La mondialisation s'est traduite par un degré plus élevé de mobilité. Les tendances migratoires ont fait comprendre aux gouvernements le rôle et la fonction propres de la réinstallation en tant qu'éléments de gestion des migrations internationales. Les efforts déployés pour limiter la migration économique commencent à avoir une incidence sur les approches en matière de réinstallation. L'essence même de la problématique des réfugiés, tout comme les obligations des Etats aux termes de la Convention de 1951, va en souffrir.

(c) Mouvements irréguliers : La gestion de la migration par le biais de mesures de plus en plus restrictives a contribué à l'augmentation des mouvements irréguliers. Cette tendance a eu une incidence néfaste sur la réinstallation, les pays étant de moins en moins prêts à envisager d'accepter les réfugiés qui se déplacent de façon irrégulière de crainte que cela n'encourage la migration irrégulière et que les auteurs du trafic de personnes qui font d'énormes profits dans ce négoce ne soient récompensés et incités à continuer dans cette voie.

(d) Préoccupations en matière de sécurité : Des préoccupations plus vives en matière de sécurité suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont engendré des restrictions plus draconiennes sur les admissions de réfugiés dans de nombreux pays de réinstallation. Si certains pays ont institué une législation plus restrictive ainsi que d'autres conditions pour l'admission des réfugiés, d'autres ont réduit le nombre d'instances procédant au traitement des demandes et ont accru les systèmes de sécurité, ce qui allonge considérablement la durée du traitement des cas. La fiabilité qui auparavant caractérisait les engagements des pays de réinstallation a malheureusement été elle aussi victime du 11 septembre. Compte tenu des incertitudes en terme de quotas, de critères et de calendriers, les bureaux du HCR voient la planification de la réinstallation entravée et n'arrivent pas à dégager les ressources nécessaires et à soumettre les candidatures en temps utile.

(e) Fraude au cours du processus : Le statut de réfugié et les places de réinstallation présentent un intérêt tout particulier dans les pays très pauvres où la tentation de gagner de l'argent par n'importe quel moyen est forte. Cela rend le processus de réinstallation très vulnérable. Il est d'autant plus vulnérable que l'accès est plus restreint et que les quotas et les possibilités de réinstallation sont plus faibles. Le HCR agit sur la base de ses responsabilités pour lutter contre la corruption et la fraude. Il n'est pourtant possible d'invoquer les abus pour réduire les places de réinstallation alors que la nécessité de cette solution perdure.

(f) Sécurité du personnel : Les facteurs susmentionnés, en particulier les questions relatives à la corruption et à l'introduction clandestine de personnes ont contribué à créer un environnement de moins en moins sûr pour le personnel de terrain du HCR. La possibilité de la réinstallation fait naître des espoirs trop élevés chez bon nombre de réfugiés se trouvant dans une zone grise. Les mesures prises pour dénoncer la fraude, les attentes frustrées face à la lenteur des processus, le retard pris dans les départs ou le rejet des demandes d'asile se traduisent par une menace contre la sécurité du personnel du HCR et de ses partenaires sur le terrain.

#### B. Perspectives : dilemmes, défis et possibilités

12. Bien que le HCR ait déployé des efforts concertés pour accroître le nombre de pays de réinstallation, la responsabilité première retombe depuis toujours sur un petit nombre de pays. Compte tenu de la fonction à multiples facettes de la réinstallation et de son rôle dans les plans de protection globaux, en particulier les pays et les régions, la nécessité de renforcer la capacité de réinstallation ne saurait être trop soulignée. Le HCR s'efforce d'atteindre cet objectif par le biais d'activités ciblées.

13. En premier lieu, le HCR met en place des processus visant à améliorer la gestion sur le terrain et à normaliser le traitement des cas, depuis l'enregistrement en passant par la détermination du statut de réfugiés jusqu'à la création de procédures standard pour toutes les phases du traitement des cas de réinstallation. Le HCR travaille également avec les Etats à l'harmonisation des critères de réinstallation afin de répondre aux problèmes de protection des réfugiés mais aussi afin de tenir compte des spécificités régionales et des problèmes particuliers que pose la réinstallation de groupes ou de catégories de réfugiés qui, si non, n'auraient en vue aucune solution durable.

14. L'élargissement de la base des pays de réinstallation est un défi permanent. Le nombre limité de pays de réinstallation dans le monde se traduit par un nombre limité d'options de réinstallation pour ceux qui en ont besoin. La base doit être élargie afin de diversifier les possibilités de réinstallation. Les stratégies adoptées par le HCR comprennent des mesures visant à consolider les programmes des pays de réinstallation émergents moyennant le jumelage des projets et en allouant davantage de ressources humaines et financières à la création de capacités. Les nouveaux programmes de réinstallation sont activement encouragés dans les pays censés disposer des capacités suffisantes, y compris les pays européens. Le rôle des pays traditionnels de réinstallation et les ONG dont les efforts faits pour élargir la base des pays de réinstallation et pour consolider les programmes de réinstallation émergents est crucial, particulièrement à la lumière de leur expérience en matière d'intégration.

15. Le HCR étudie comment diversifier et améliorer l'accès des réfugiés à la réinstallation, indépendamment de la nationalité, du lieu d'origine ou du type de besoins (fondés sur la protection ou en tant que solutions durables). Il est clairement important de dissuader les pays d'avoir recours au critère du potentiel d'intégration. Les partenariats avec les ONG sont renforcés afin d'accroître les activités de proximité et d'améliorer l'accès, alors qu'à l'intérieur, le HCR s'efforce de former le personnel à la poursuite de ses objectifs.

16. Pour que la solution de la réinstallation puisse répondre aux attentes, les politiques divergentes des pays de réinstallation et les différences qui persistent entre ces pays et le HCR doivent être examinées. Parmi les principaux obstacles, il convient de mentionner la lenteur du traitement des cas et les grandes difficultés posées par la réinstallation des réfugiés de certaines nationalités. Comme il a été mentionné plus haut, il convient d'aborder un autre problème, celui du déplacement secondaire qui peut faire l'objet de mesures restrictives afin de limiter les perspectives de réinstallation ou le regroupement des familles. Un problème se pose lorsqu'une personne bénéficie du statut de réfugié « prima facie » (en appliquant la définition la plus large du réfugié) mais voit sa demande de réinstallation rejetée pour le motif qu'elle ne répond pas strictement aux critères spécifiés dans la Convention de 1951. Cela se produit souvent lorsque le déplacement est motivé par la violence généralisée ou le conflit et que d'autres éléments ont contribué à la fuite. Les pays de réinstallation sont incités à harmoniser leurs critères de réinstallation dans le cadre du mandat du HCR pour permettre d'étudier les circonstances uniques et les besoins de réinstallation des réfugiés « prima facie ».

17. La lutte contre la fraude reste pour le HCR une préoccupation très importante. Alors que le risque ne peut jamais être entièrement éliminé, il est très important de minimiser ses conséquences. Un certain nombre de mesures ont été prises dans les programmes de protection et de réinstallation pour améliorer la responsabilité et le contrôle de gestion. Ces mesures vont d'une instruction publiée par le Haut Commissaire à l'ensemble du personnel du HCR sur la *Gestion des activités de protection* jusqu'à un examen des chapitres du Manuel de réinstallation visant à inclure des principes directeurs sur les contrôles et les procédures de gestion ainsi qu'une liste des procédures universelles minimales pour les opérations incluant les mécanismes de contrôle appropriés et des voies hiérarchiques claires. Les modules de formation pour les ateliers régionaux de protection ainsi que pour le *Programme d'apprentissage à la réinstallation et à la détermination* du statut de réfugié sont adaptés afin d'y intégrer des éléments relatifs à la responsabilité. Le HCR espère être en mesure de bénéficier de la collaboration active des homologues gouvernementaux et des organisations non gouvernementales afin de maintenir l'intégrité du processus de réinstallation. Les partenaires sont encouragés à partager leur expérience en matière de prévention de la fraude, éventuellement en aidant le personnel à faciliter le processus d'examen procédural et pour conduire des stages de formation conjoints.

18. La mise à disposition de ressources suffisantes pour renforcer la réinstallation est également un défi actuel. Un certain nombre d'approches telles que le projet de déploiement du HCR/de la Commission catholique internationale pour les migrations sont déjà en place afin de combler les lacunes dans ce domaine. Le HCR encourage une réflexion de la part des partenaires tripartites pour mettre au point d'autres stratégies afin de régler cette question des ressources.

#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

19. Le renforcement de la fonction de réinstallation pour répondre aux attentes en tant qu'outil de protection, de solution durable et de mécanisme et de partage de la charge demanderait :

- Une augmentation des quotas actuels de réinstallation, ce que les Etats n'ont pas encore fait, et l'établissement de programmes de réinstallation. Les partenaires tripartites (HCR, Etats et ONG) doivent impliquer activement de nouveaux pays de réinstallation possédant les capacités et les ressources nécessaires tout en aidant les pays de réinstallation émergents à consolider leurs capacités, notamment par le biais de projets jumelés.
- La diversification des dossiers de réinstallation acceptés, en partie par le biais de la rationalisation des conditions nécessaires et d'une plus grande flexibilité dans l'établissement des critères, particulièrement pour les réfugiés qui se trouvent dans une zone grise depuis longtemps ou pour ceux qui, dans le cadre de populations « prima facie » ont des besoins de protection particulièrement urgents dans le pays d'asile. Le « potentiel d'intégration » ne doit pas jouer un rôle déterminant dans l'examen des dossiers soumis aux fins de réinstallation.
- Le renforcement de la réponse aux besoins spécifiques identifiés et aux situations d'urgence d'une façon qui reflète l'urgence de la situation et la diversité croissante des besoins de réinstallation.
- Un effort concerté pour répondre à la question du manque de ressources disponibles pour les activités de réinstallation par exemple moyennant l'appui aux projets de déploiement du HCR et le détachement d'experts, des gouvernements et des ONG en matière de réinstallation dans les opérations du HCR sur le terrain.
- La minimisation du potentiel de malfaisance et l'amélioration des méthodes et des mécanismes pourraient éradiquer la corruption et la fraude.

La réalisation de ces objectifs clés est bien évidemment une responsabilité conjointe de toutes les parties concernées : Etats, HCR et ONG.