

LES SITUATIONS DE REFUGIES PROLONGEES

Document de discussion préparé pour le
Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection

Genève, décembre 2008

Table des matières

	Paragrapes
Résumé	
I. Introduction	1-5
II. Engagements communs	6-27
<i>Engagement à l'action politique</i>	7-10
<i>Engagement à la solidarité internationale et au partage des responsabilités</i>	11-13
<i>Engagement au consensus, à la coopération et à la coordination</i>	14-18
<i>Engagement aux droits humains</i>	19-23
<i>Engagement aux solutions complémentaires</i>	24-27
III. Rapatriement librement consenti et réintégration viable	28-52
<i>Phase préalable au rapatriement</i>	33-37
<i>Processus de rapatriement librement consenti</i>	38-42
<i>Réintégration après le retour</i>	43-52
IV. Stratégies et solutions dans les pays d'asile	53-75
<i>Moyens d'existence et autosuffisance</i>	60-68
<i>Intégration sur place</i>	68-75
V. Utilisation stratégique de la réinstallation	76-90
<i>Résultats de l'approche stratégique</i>	82-85
<i>Exploiter le potentiel de la réinstallation</i>	86-90
VI. Options de migration	91-97
VII. Conclusion	98-103

Résumé

Ce document de discussion a pour but de cadrer le débat sur les situations de réfugiés prolongées lors de la réunion de décembre 2008 du Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection. Il a également pour but d'appuyer la mise en œuvre de l'initiative spéciale du Haut Commissaire sur les situations de réfugiés prolongées qui porte essentiellement sur cinq situations dans différentes régions du monde où les réfugiés ont vécu en exil pendant longtemps : les réfugiés afghans en République islamique d'Iran et en République islamique du Pakistan ; les réfugiés de Myanmar au Bangladesh ; les réfugiés bosniaques et croates en Serbie ; les réfugiés burundais en République-Unie de Tanzanie ; et les réfugiés érythréens à l'est du Soudan.

Le premier chapitre identifie un certain nombre d'engagements que le HCR estime essentiels si la communauté internationale entend régler le problème des situations de réfugiés prolongées de façon efficace et équitable. Elle présente un engagement à l'action dans la sphère politique ; aux principes de la solidarité internationale et du partage des responsabilités ; aux activités de coopération et de coordination ; aux normes internationales en matière de droits humains ; et à la recherche de solutions diversifiées et complémentaires aux situations de réfugiés. Le HCR invite les participants au Dialogue à examiner ces engagements et à identifier les stratégies et les activités pratiques requises pour les mettre en œuvre.

Le deuxième chapitre de ce document invite le Dialogue à examiner l'action requise pour traduire dans les faits les différentes solutions aux situations de réfugiés prolongées.

Concernant le rapatriement librement consenti, le document se demande ce qui peut être fait pour créer les conditions propices au retour dans les pays d'origine et défendre les droits humains et le bien-être des réfugiés au cours du processus de rapatriement. Il identifie également un certain nombre de domaines de discussion eu égard à la réintégration durable des rapatriés, y compris la restauration de la protection nationale, les questions foncières ainsi que la nécessité de stratégies intégrées liant les secours humanitaires à l'aide au développement.

Pour en venir aux stratégies et aux solutions dans les pays d'asile, le document fait état des faiblesses du modèle des programmes de soins et entretien en faveur des réfugiés et propose une autre approche, sur la base de la promotion de l'autonomie et des moyens d'existence. Le HCR invite le Dialogue à examiner les différents types de programmes et de projets pouvant être mis en œuvre afin d'atteindre cet objectif. Le HCR se félicite également d'une discussion sur les conditions dans lesquelles l'intégration locale est une solution viable et appropriée pour les personnes se trouvant dans des situations de réfugiés prolongées.

Le chapitre suivant du document est centré sur l'utilisation stratégique de la réinstallation, expliquant la signification de ce concept ainsi que ses objectifs et les résultats atteints dans la mise en œuvre de cette approche. Il présente également certaines questions pratiques que le Dialogue pourrait examiner à l'appui des efforts pour exploiter le potentiel de la réinstallation. Sont abordées les questions des critères, des procédures et des lieux de réinstallation ; l'impact de la réinstallation sur la recherche d'autres solutions ; ainsi que les implications de la réinstallation pour les réfugiés qui restent dans les pays d'asile.

Un autre chapitre de ce document examine un nouveau concept, c'est-à-dire la possibilité pour les réfugiés et les anciens réfugiés de trouver une solution intérimaire ou durable à l'extérieur du pays d'origine moyennant les options de migration.

Rappelant que le régime de protection des réfugiés se fonde sur la notion de la responsabilité collective, la conclusion invite les participants au Dialogue à entreprendre une reconsidération fondamentale de la façon dont la communauté internationale répond aux situations de réfugiés prolongées.

Que peut-on faire au tout début d'une crise de réfugiés, par exemple pour éviter d'avoir recours aux programmes de soins et entretien de longue durée ? Le problème des situations de réfugiés prolongées est-il correctement posé dans le contexte de la réforme humanitaire et au sein du système des Nations Unies ? Une réappréciation de la distinction traditionnelle entre le financement humanitaire et du développement faciliterait-il la recherche de solutions durables aux réfugiés de longue durée ? Dans la mesure où un petit nombre de situations de réfugiés trouvent rapidement une solution et où bon nombre d'entre elles se prolongent, les programmes en faveur des réfugiés pourraient-ils être organisés sur une base pluriannuelle, appuyés par des engagements des Etats donateurs à plus long terme ?

I. Introduction

1. Des millions de réfugiés de par le monde ont vécu en exil pendant des années, voire des décennies, sans perspective immédiate de solution à leur sort. Bien que certains d'entre eux vivent dans des conditions décentes et soient en mesure de parvenir à un certain degré d'autosuffisance, bon nombre sont contraints de passer le plus clair de leur vie dans des camps délabrés ou des zones d'installation insalubres, exposés à un large éventail de dangers et incapables d'exercer l'intégralité de leurs droits.

2. Le problème des situations de réfugiés prolongées n'est en aucun cas neuf mais ce n'est que ces dernières années qu'il figure au premier plan de l'agenda humanitaire international. Ce thème a constitué l'une des principales préoccupations de l'Agenda pour la protection de 2002 et a été à nouveau mis en lumière dans un document préparé pour la réunion de juin 2004 du Comité permanent présentant une définition du concept de « situation de réfugiés prolongée » et révélant les dimensions du problème dans le monde entier¹.

3. En juin 2008, un nouveau document du Comité permanent a examiné les nombreuses retombées néfastes des situations de réfugiés prolongées, identifiant certaines possibilités se faisant jour quant à leur résolution et présentant une initiative spéciale lancée par le Haut Commissaire axée initialement sur cinq situations de réfugiés prolongées dans différentes régions du monde². Le document expose également les approches, instruments et méthodes essentiels utilisés par le HCR dans ses efforts pour revigorer la recherche de solutions aux situations de réfugiés prolongées.

4. La réunion de 2008 du Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection a pour but de franchir une nouvelle étape. Plus précisément, elle offre aux Etats, aux organisations humanitaires, aux acteurs du développement et aux experts une tribune où échanger leurs expériences, leurs idées et convenir d'actions pratiques pour offrir des solutions aux cinq millions d'anciens réfugiés du monde et pour améliorer les conditions de ceux qui sont contraints de vivre en exil.

5. Ce document, qu'il convient de lire parallèlement au document du Comité permanent de juin 2008, s'efforce d'appuyer ces objectifs en centrant l'attention du Dialogue sur deux thèmes étroitement liés. La première partie de ce document identifie les engagements communs qui doivent être pris si la communauté internationale entend élaborer une réponse plus efficace aux problèmes des situations de réfugiés prolongées. La deuxième partie se concentre plus spécifiquement sur les stratégies et solutions différentes possibles dans le cadre des situations de réfugiés prolongées, examinant les possibilités et les contraintes liées à chacune d'entre elles.

¹ *Situations de réfugiés prolongées*, EC/54/SC/CRP.14, juin 2004. Ce document définit la situation de réfugiés prolongée comme une situation où une population réfugiée de 25 000 personnes au moins a vécu en exil pendant 5 ans ou plus dans un pays en développement. La définition exclut les réfugiés palestiniens qui relèvent du mandat de l'UNRWA et qui ne sont donc pas du ressort du HCR.

² *Situations de réfugiés prolongées : réexamen de la problématique*, EC/59/SC/CRP.13, juin 2008. Un document distinct sur ces cinq situations sera mis à la disposition des participants.

II. Engagements communs

6. La réunion de 2008 du Dialogue du Haut Commissaire réunit un groupe aussi important que divers d'acteurs, qui ont tous un rôle à jouer dans la prévention, le traitement et la solution des situations de réfugiés prolongées. Afin d'exploiter ce potentiel sans précédent, le HCR invite tous les participants à examiner les engagements conjoints requis de l'ensemble de la communauté internationale si elle entend atteindre ces objectifs.

Engagement à l'action politique

7. Conformément à son statut, le HCR est une organisation strictement apolitique. L'environnement dans lequel il travaille, est toutefois éminemment politique, caractérisé par des conflits d'intérêts et d'idéologies aux niveaux local, national, régional et mondial. Les situations de réfugiés prolongées sont généralement engendrées par l'échec de la recherche de solutions pacifiques et respectueuses des droits humains face à ces litiges.

8. Les activités humanitaires du HCR peuvent appuyer les efforts de la communauté internationale pour traiter les causes et les conséquences politiques des situations de réfugiés prolongées. Dans certains cas, la présence neutre du HCR a facilité les contacts et les négociations entre les parties à un conflit. Grâce à ces efforts pour garantir le caractère civil des camps de réfugiés et de personnes déplacées, le HCR a été en mesure de réduire le risque de confrontations militaires et, par là, d'appuyer les processus d'établissement de la paix. De même, grâce à ces efforts pour fournir aux réfugiés protection, assistance et solutions, le HCR a réduit le risque de les impliquer dans des activités de déstabilisation entravant la recherche de solutions.

9. En même temps, les fonctions de la protection des réfugiés et de l'action humanitaire, pour essentielles qu'elles soient, ne peuvent apporter qu'une contribution très modeste à la prévention et à la résolution des conflits qui contraignent les populations à vivre en exil pendant de longues périodes de temps. Si l'on entend atteindre ces objectifs, la volonté et l'action politique seront de mise de la part des Etats, des organisations régionales et des organes compétents du système des Nations Unies, y compris le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Dans certains cas, le déploiement des forces de maintien de la paix sera également requis, particulièrement lorsque les premières tentatives de négociation et de médiation se seront révélées vaines.

10. Le HCR encourage les participants au Dialogue à examiner comment les acteurs pourront exploiter leurs capacités importantes en matière de prévention et de résolution des situations de réfugiés prolongées. Comme l'indique le document du HCR présenté en juin 2008 au Comité permanent, « le HCR et les autres institutions humanitaires ne sont pas les principaux acteurs lorsqu'il s'agit de « débloquer » des situations de réfugiés qui perdurent depuis plusieurs années. ».

Engagement à la solidarité internationale et au partage des responsabilités

11. La vaste majorité des situations de réfugiés prolongées du monde est à chercher dans les pays en voie de développement, dont beaucoup s'efforcent de répondre aux besoins et aux attentes essentielles de leurs propres citoyens. Dans ces pays, par ailleurs, les réfugiés sont le plus souvent confinés dans des régions frontalières éloignées et souvent instables caractérisées par une activité économique limitée, une infrastructure défailante et un faible niveau de

développement. L'arrivée et la présence à long terme d'une population réfugiée peut parfois avoir un impact positif sur ces régions : créant de nouvelles possibilités économiques pour les ressortissants du pays hôte, améliorant les services communautaires dont bénéficient les populations locales et attirant les ressources du secteur privé ainsi que les fonds humanitaires et de développement qui, sinon, auraient pu ne pas être débloqués.

12. En même temps, il est évident que la présence importante et à long terme de populations réfugiées peut mettre à rude épreuve les capacités locales et nationales des pays hôtes. L'environnement physique et l'écologie de ces régions en souffrent souvent. Les services gouvernementaux sont obligés de consacrer leur attention et leurs ressources aux questions liées aux réfugiés et peuvent perdre leurs employés les plus talentueux au bénéfice d'organisations internationales plus rémunératrices. Si les réfugiés apportent leurs compétences et leurs aptitudes, ils peuvent également entrer en concurrence avec la population hôte sur les marchés locaux, et par là occasionner une baisse des salaires et une hausse des prix. Les pays d'accueil de réfugiés peuvent également payer un prix politique du fait de leur hospitalité, particulièrement lorsque la présence d'une population exilée met en péril les relations avec le pays d'origine ou a une incidence néfaste sur la sécurité locale.

13. Les pays en développement qui sont touchés par des situations de réfugiés prolongées ne peuvent escompter assumer seuls cette responsabilité et devraient pouvoir compter sur un niveau adéquat d'appui de la part des Etats plus prospères ainsi que des Nations Unies, conformément aux principes de la solidarité internationale et du partage des responsabilités. De fait, le régime global des réfugiés et les éléments clés du mandat du HCR – protection des réfugiés et recherche de solutions durables – dépendent grandement de l'engagement de la communauté internationale à ce principe. A l'heure où l'économie mondiale est en ébullition et où de nombreux Etats sont menacés de récession, il sera d'une importance toute particulière d'examiner dans le cadre de ce Dialogue comment honorer cet engagement.

Engagement au consensus, à la coopération et à la coordination

14. De nombreux acteurs différents s'intéressent à l'effort déployé pour examiner et résoudre les situations de réfugiés prolongées dans le monde. Ils recouvrent des pays d'origine, d'asile et de réinstallation, des organisations régionales, internationales et non gouvernementales, des institutions de la société civile, des populations locales et naturellement les réfugiés eux-mêmes.

15. Compte tenu de ces réalités, un engagement au consensus et à la coopération est une condition sine qua non de tout effort visant à examiner ou résoudre une situation de réfugiés prolongée. S'il est peut-être illusoire de viser l'unanimité au plan des objectifs et des opinions parmi les différents acteurs, il convient de tout faire pour dégager le consensus le plus large possible et de veiller à ce que tous bénéficient des solutions qui seront mises en œuvre.

16. L'expérience du HCR en Asie du Sud-Est et en Amérique centrale au cours des années 80 a montré que les plans d'action globaux constituent un moyen précieux de générer le consensus et la coopération entre les acteurs clés aux niveaux local, régional et mondial. Mais il n'y a aucune garantie de succès, comme l'a montré la tentative récente et essentiellement vaine visant à établir un plan d'action global pour les réfugiés de Somalie, pays privé d'un appareil d'Etat fonctionnel depuis plus de 15 ans.

17. Ce contraste au niveau des résultats soulève des questions importantes. Quelles conditions préalables convient-il de réunir pour qu'un Plan d'action global atteigne son objectif de résolution d'une situation de réfugiés prolongée ? Un Plan d'action global peut-il être efficace si le pays d'origine ne s'est pas stabilisé ? Existe-t-il d'autres mécanismes outre les plans d'action globaux (groupes de contact par exemple) pour réunir un consensus et instaurer une coopération face aux situations de réfugiés prolongées ? Existe-t-il un champ d'action pour que les organisations régionales et sous-régionales puissent jouer un rôle plus important dans ce domaine dans la mesure où les situations de réfugiés prolongées impliquent souvent un certain nombre d'Etats ?

18. Enfin, une coordination efficace entre les organisations internationales, tout particulièrement celles qui sont membres de la famille des Nations Unies, est un engagement connexe qui doit être honoré pour régler le problème des situations de réfugiés prolongées. Si le HCR a un mandat unique de protection des réfugiés et de recherche de solutions à leur sort, il n'a de toute évidence pas les compétences ou les capacités requises pour régler seul ce problème, particulièrement les situations de réfugiés et de rapatriés où des approches et des ressources au niveau du développement sont nécessaires. A cet égard, les mesures récentes prises dans la direction d'une approche plus intégrée entre les institutions des Nations Unies, particulièrement l'initiative « Unis dans l'action », promet d'offrir de nouvelles possibilités importantes de trouver des solutions aux situations de réfugiés prolongées. Le Dialogue est invité à examiner ces possibilités et à vérifier comment la communauté internationale peut les exploiter.

Engagement aux droits humains

19. La poursuite de solutions aux réfugiés de longue durée doit s'enraciner dans le respect des droits humains. Ces droits sont universels, applicables tant aux citoyens qu'aux réfugiés et renforcent les normes de protection consignées dans le droit international sur les réfugiés. Les principes fondamentaux qui sous-tendent la déclaration universelle des droits de l'homme (liberté, égalité, non discrimination) ainsi que ses dispositions plus spécifiques (le droit à quitter son pays et à y retourner, le droit de chercher asile et d'en bénéficier dans d'autres pays, le droit à une nationalité) devraient délimiter à la fois le cadre dans lequel les réfugiés sont accueillis ainsi que les façons dont les solutions sont conçues et mises en œuvre.

20. Un engagement commun au respect des droits humains doit s'appliquer à tous les stades du cycle de déplacement. Il va sans dire que les moyens les plus efficaces d'éviter l'émergence de situations de réfugiés prolongées consistent à se pencher sur les violations des droits humains qui contraignent les personnes à quitter leur pays et à chercher asile ailleurs. Si la réponse de la communauté internationale au problème de l'exil prolongé entend être authentiquement globale, elle doit embrasser à la fois la prévention et la réaction.

21. Malheureusement, certaines des personnes qui ont été obligées de fuir, du fait des violations des droits humains, subissent de nouvelles infractions ou restrictions de ces droits une fois qu'elles ont quitté leur pays d'origine. Dans trop de situations de réfugiés prolongés, les populations exilées ne sont pas en mesure de jouir de la liberté de mouvement. Certaines ne bénéficient pas de la liberté d'association ou d'appartenance à un groupe et vivent sous l'autorité arbitraire de fonctionnaires gouvernementaux, de personnels de sécurité ou de chefs de réfugiés non représentatifs.

22. Enfin et surtout, ces réfugiés peuvent être contraints de rentrer dans leur pays d'origine dans des circonstances qui mettent en péril leur sécurité et leur dignité. Le HCR estime essentiel de mettre fin à de tels abus en renforçant la protection et l'assistance des réfugiés de longue durée pendant qu'ils attendent une solution à leur sort.

23. Le Haut Commissariat souhaite également souligner la nécessité de respecter les droits humains dans la phase ultime du cycle de déplacement. Les réfugiés qui sont rentrés de leur plein gré vers leur pays d'origine, par exemple, ne sauraient être considérés comme étant au bénéfice d'une solution durable si leur nationalité n'est pas reconnue, s'ils sont dépourvus de documents d'identité ou s'ils sont l'objet de harcèlement ou de discrimination du fait des autorités. Il convient également de respecter les droits des réfugiés qui ont bénéficié des solutions de l'intégration sur place et de la réinstallation, en veillant à ce qu'ils soient traités sur un pied d'égalité avec les autres membres de la société et qu'ils ne soient pas victimes de discrimination du fait de leur nationalité, appartenance ethnique, race ou religion d'origine.

Engagement aux solutions complémentaires

24. Les situations de réfugiés prolongées ne sont pas homogènes. D'une part, elles diffèrent considérablement les unes des autres - comme on peut le voir si l'on compare par exemple les réfugiés de Myanmar au Bangladesh, les réfugiés bosniaques et croates en Serbie et les réfugiés afghans en République islamique d'Iran et du Pakistan. De par leurs profils socio-économiques, leur appartenance à une communauté et, naturellement, les raisons qu'ils invoquent pour rester en exil, ces groupes sont très différents.

25. Des divergences importantes apparaissent également au sein d'une même population réfugiée, par exemple les Burundais en République-Unie de Tanzanie. Bien qu'ils puissent venir du même pays d'origine et vivre dans le même pays d'asile, ces réfugiés peuvent être différenciés par des facteurs tels que la date d'arrivée en République-Unie de Tanzanie, leur localisation dans le pays hôte, les langues qu'ils parlent, la façon dont ils s'identifient eux-mêmes et les solutions durables envisageables pour eux.

26. Au vu de ces circonstances, le HCR estime qu'une approche unique au problème des situations de réfugiés prolongées a toutes les chances de se révéler inefficace et inéquitable. Une approche appropriée et viable pour une population réfugiée ou une communauté peut très bien se révéler inadéquate pour une autre population ou communauté. Il convient d'adopter une démarche différenciée, ayant recours à l'ensemble des solutions et des stratégies disponibles.

27. Ces instruments et ces approches se renforcent mutuellement. Comme les chapitres ultérieurs de ce document l'esquissent, une solution peut en faciliter une autre. La fourniture de possibilités de réinstallation à certains membres d'une population réfugiée de longue durée, par exemple, peut faciliter la promotion de moyens d'existence et s'autosuffisance pour d'autres membres de cette même population. De même, si la plupart des membres d'une population réfugiée sont en mesure de trouver une solution par le biais du rapatriement librement consenti, la réinstallation pourrait devenir une option viable pour le nombre beaucoup plus faible de ceux qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.

III. Rapatriement librement consenti et réintégration viable

28. Le rapatriement librement consenti représente la solution la plus viable pour la majorité de personnes qui se trouvent dans des situations de réfugiés prolongées. En 2007, par exemple, plus de 730 000 des 9,9 millions de réfugiés sont rentrés de leur plein gré dans leur propre pays.

29. Comme cette statistique l'indique, les retours de réfugiés ont souvent lieu à très grande échelle, particulièrement dans des situations où des événements tragiques secouent le paysage politique et sécuritaire. C'est ainsi qu'en 2002, par exemple, plus d'un million de réfugiés, dont la plupart vivaient en exil depuis 20 ans ou davantage, sont rentrés en Afghanistan en moins de quatre mois. Au cours des cinq dernières années, les progrès accomplis dans le cadre du processus de paix au Burundi a permis à quelque 450 000 réfugiés de rentrer chez eux, certains d'entre eux ayant quitté leur pays d'origine dès 1972.

30. Dans de nombreuses situations de réfugiés prolongées, toutefois, le rapatriement librement consenti reste une aspiration au long cours, plutôt qu'une perspective réaliste et immédiate. Comme l'exemple de l'Afghanistan le montre également, le HCR et d'autres acteurs humanitaires ont peu d'influence sur l'échelle et le rythme des retours vers des pays touchés par des crises complexes et de longue durée.

31. De même, dans des situations où les mouvements de réfugiés ont eu lieu suite à une répression politique ou une discrimination systématique sur une longue période, ou lorsqu'un conflit a engendré des changements majeurs au niveau de la composition ethnique du pays d'origine, le rapatriement librement consenti ne deviendra une perspective réaliste que s'il y a une volonté politique réelle de s'attaquer aux questions fondamentales de la nationalité, de l'identité, de l'exclusion et des droits des minorités. Si la communauté internationale peut certes encourager et appuyer les efforts nationaux pour s'attaquer à ces questions, elle ne peut en aucun cas s'y substituer.

32. Malgré ces réalités préoccupantes, il existe trois domaines clés où les acteurs régionaux et internationaux peuvent s'efforcer d'optimiser les perspectives de rapatriement librement consenti et de réintégration durable en tant que solution viable pour les situations de réfugiés prolongées.

Phase préalable au rapatriement

33. Tout d'abord, tous les efforts doivent être déployés pour appuyer les initiatives d'établissement, de maintien et de consolidation de la paix dans les pays d'origine touchés par le conflit armé et les violations des droits humains afin de créer les conditions propices au retour et à la réintégration. Dans ces contextes, le HCR et d'autres acteurs humanitaires ont un rôle important à jouer dans la mise en exergue de l'incidence néfaste de l'exil prolongé sur les vies des réfugiés et des communautés qui les accueillent dans les pays d'asile. Il est crucial que les réfugiés et les déplacés internes, particulièrement les femmes, soient habilités à jouer un rôle actif dans les processus de paix, pour garantir que leurs droits, leurs besoins et leurs intérêts soient pris en compte au cours des négociations et de la mise en œuvre des accords de paix³.

³ Résolutions N° 1325 (2000) et N° 1820 (2008) du Conseil de sécurité.

34. Lorsque les situations de réfugiés prolongées ont été engendrées et maintenues par une discrimination systématique ou un déni des droits à la nationalité de certains groupes spécifiques, les pays d'origine, moyennant l'appui de la communauté internationale, devraient établir des cadres juridiques en vue de restaurer les droits des minorités et des réfugiés rentrant au pays. Afin de créer les conditions propices au retour et à la réintégration, des activités peuvent également être entreprises aux niveaux national et local pour appuyer la coexistence et la réconciliation.

35. Si le HCR est couramment associé à l'organisation de programmes de rapatriement et de réintégration de grande envergure, il a également un rôle à jouer dans les pays et régions d'origine où peu de retours se produisent. En supervisant les activités et les initiatives visant à appuyer l'élaboration d'une capacité nationale de protection, le HCR peut en effet encourager l'instauration de conditions propices au retour et faciliter la prise de décisions en tout état de cause par les réfugiés. En maintenant une présence continue lors de la phase préalable au rapatriement, le HCR est également en mesure de bénéficier d'une relation permanente avec les acteurs nationaux et locaux, permettant une accélération rapide des activités dès qu'un mouvement de retour massif se dessine.

36. Des mesures peuvent également être prises dès le début du cycle de déplacement afin de préparer et équiper les réfugiés en vue d'un rapatriement ultérieur. En fait, les fondations du retour volontaire et de la réintégration durable sont établies au cours de l'exil.

37. Les personnes qui ont bénéficié d'une éducation, d'une formation professionnelle et de possibilités de se doter de moyens d'existence alors qu'elles étaient réfugiées, et qui ont été en mesure de parvenir à un certain degré d'autosuffisance dans un pays d'asile, peuvent espérer en l'avenir et sont mieux à même de saisir les nouvelles possibilités économiques qui leur seront offertes à leur retour. Pendant l'exil, les réfugiés de longue durée ont une occasion unique d'acquérir des aptitudes précieuses dans les domaines de l'animation, du plaidoyer, de la médiation et de la résolution de conflit, qui peuvent leur permettre de contribuer à la reconstruction de leur communauté dès que le retour sera possible.

Processus de rapatriement librement consenti

38. Deuxièmement, lorsque les conditions propices au retour se font jour, tous les efforts doivent être faits pour veiller à ce que le processus de rapatriement librement consenti soit conçu de telle sorte qu'il permette aux réfugiés de se prendre en charge et qu'il garantisse la défense intégrale et continue de leurs droits. Les moteurs du processus de retour et de réintégration sont en fait les réfugiés eux-mêmes qui, lorsqu'ils estiment que les conditions sont favorables, se mettront d'eux-mêmes en marche et rentreront dans leur pays d'origine.

39. Le respect scrupuleux du principe du retour volontaire dans la sécurité et la dignité ne protège pas seulement les réfugiés du refoulement mais contribue également à la réintégration viable et au processus d'établissement de la paix dans les pays d'origine. Réciproquement, les réfugiés qui rentrent de façon prématurée et précipitée du fait de facteurs répulsifs dans leur pays d'asile ont beaucoup plus de chances de se retrouver dans des zones d'installation de fortune, de retourner dans leur pays d'asile ou de devenir des migrants irréguliers. Les retours involontaires peuvent également constituer un facteur déstabilisateur dans les pays d'origine, générant de nouvelles tensions, voire des flambées de violence.

40. Il est également devenu clair que lorsque les services d'éducation, de santé, sociaux et communautaires sont rapidement désorganisés afin de promouvoir le rapatriement, la conséquence immédiate peut bien être une augmentation des niveaux de violence sexuelle et sexiste, de grossesses précoces et de comportements antisociaux. A cet égard, il est essentiel de veiller à ce qu'une recherche résolue de solutions aux situations de réfugiés prolongées ne sape pas la tâche fondamentale de protection des réfugiés.

41. Afin d'optimiser l'incidence des programmes de rapatriement librement consenti, les droits des réfugiés devraient être consignés dans les accords tripartites définissant les rôles et les responsabilités du pays d'asile, du pays d'origine et du HCR. Une attention particulière devrait être allouée aux réfugiés ayant des besoins spécifiques d'assistance pendant et après le rapatriement librement consenti.

42. La mise au point des programmes de rapatriement librement consenti devrait également faire fond des capacités et des atouts des rapatriés. Tous les efforts devraient être consentis pour permettre le transfert de tous les biens mobiliers qu'ils possèdent, y compris les animaux, les meubles du ménage et d'autres biens. Dans certains cas, l'appui au retour et à la réintégration pourrait prendre la forme de subventions en espèces, ce qui s'est révélé un moyen rentable d'optimiser le choix des réfugiés.

Réintégration après le retour

43. Troisièmement, nous constatons un besoin évident d'appui soutenu au processus de réintégration, particulièrement (comme c'est généralement le cas dans les situations de réfugiés prolongées) lorsque le pays d'origine a été dévasté par des années de conflit armé, une gouvernance défailante et le déclin économique. Dans ces circonstances, l'élan d'un mouvement de rapatriement volontaire à grande échelle nécessite une intervention précoce ayant une incidence concrète sur l'aptitude des rapatriés, des populations locales et des déplacés internes à reconstruire leur vie et leur communauté. De fait, le rétablissement des services publics et la reconstruction des infrastructures devraient théoriquement commencer lors de la phase préalable au retour, créant par là des conditions propices au rapatriement librement consenti.

44. L'expérience en Afghanistan a mis en lumière la complexité du processus de rapatriement et de réintégration qui, de fait, représente un défi beaucoup plus important et complexe qu'initialement prévu. Suite à une vague initiale de retours, le rythme du mouvement de rapatriement s'est considérablement ralenti, essentiellement en raison de la lenteur des progrès politiques, économiques et sociaux et d'une dégradation importante des conditions de sécurité. Ces facteurs, alliés à l'expérience bouleversante de plus de 20 ans d'exil, la croissance démographique rapide au sein de la population réfugiée et l'impact des facteurs géopolitiques aux plans international et régional explique la présence actuelle d'environ 2 millions d'Afghans au Pakistan et en République islamique d'Iran.

45. Cette expérience souligne le fait que le rapatriement librement consenti et la réintégration durable sont beaucoup plus complexes qu'une simple inversion du déplacement mais qu'ils sont essentiellement liés à la capacité du pays d'origine à offrir aux rapatriés, aux déplacés internes et aux autres citoyens la sécurité, la stabilité et le développement. Dans la pratique, naturellement, la capacité des autorités nationales est souvent réduite et a une portée géographique limitée.

46. Les réfugiés rentrent fréquemment dans des régions marginalisées, isolées et souffrant d'une pauvreté chronique où les services essentiels d'eau, d'assainissement, d'éducation et de santé primaire sont rares, voire non existants. Nombre d'entre eux arrivent dans des villes, en partie du fait qu'ils se sont urbanisés pendant leur exil dans d'immenses camps de réfugiés, partiellement du fait qu'ils n'ont pas d'accès à la terre dans les régions rurales mais aussi parce que les villes, pour âpres et surpeuplées qu'elles soient, offrent néanmoins de plus grandes possibilités de subvenir à ces besoins.

47. Les investissements initiaux consentis par le HCR et ses partenaires pour la fourniture de ces services peuvent jouer un rôle crucial dans l'encouragement des retours et l'amorce du processus de réintégration. Toutefois, ces apports à court terme sont d'une portée limitée à moins que les régions peuplées de rapatriés ne soient effectivement intégrées dans les programmes de reconstruction nationale comme c'est le cas pour la stratégie de développement national en Afghanistan. De même, les efforts les plus couronnés de succès des acteurs humanitaires et du développement seront réduits à néant s'ils ne sont pas appuyés par la restauration d'une capacité de protection nationale dans des secteurs tels que les droits des minorités, la restitution des biens et des terres et l'établissement de documents d'identité.

48. Au Burundi, par exemple, certains des réfugiés de la population de 1972 rapatriés ces dernières années sont confrontés à de grandes difficultés en matière d'accès à la terre. C'est également devenu un grave problème en Afghanistan, auquel le Gouvernement a essayé de s'attaquer, grâce à l'aide internationale, par le biais de projets d'allocation de terres. Le recouvrement des droits fonciers a également constitué un obstacle majeur au rapatriement librement consenti et à la réintégration durable en Croatie. Il a également entravé d'autres solutions telles que l'intégration sur place dans les pays d'asile, dans la mesure où les réfugiés ne veulent pas être naturalisés de peur de perdre leurs droits de propriété dans leur pays d'origine.

49. Le processus de réintégration durable se situe entre les secours humanitaires et l'aide au développement, un domaine où l'engagement de la communauté internationale a été jusqu'à ce jour hautement dysfonctionnel. De fait, le fossé entre les deux formes d'appui est reconnu depuis au moins 15 ans mais n'a pas encore été comblé. L'absence de liens de partenariat durable entre les institutions humanitaires et chargées du développement, les différences entre les cycles de panification et les méthodes de travail ainsi que les distinctions artificielles entre les lignes de crédits humanitaires et de développement se sont conjugués pour empêcher une collaboration efficace dans les domaines de la réintégration et du relèvement post-conflit.

50. L'heure du changement a peut-être déjà sonné. On note chez tous les acteurs une prise de conscience plus aiguë du besoin de partenariats plus cohérents et d'instruments de financement plus flexibles. L'établissement de missions intégrées des Nations Unies liant l'action humanitaire, les droits de l'homme, le développement, la politique et la sécurité aux processus d'établissement de la paix a déjà révélé quelque potentiel dans des pays comme le Libéria et la Sierra Leone.

51. On note quelques signes de progrès dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action » ainsi que dans le processus de réforme humanitaire, y compris la mise au point d'un module de relèvement précoce. L'établissement de la Commission d'établissement de la paix du

Bureau d'appui à l'établissement de la paix et du Fonds d'établissement de la paix constituent des possibilités supplémentaires de mobiliser des ressources et de formuler des stratégies intégrées en matière de réintégration et de relèvement post-conflit dans des sociétés déchirées par la guerre.

52. Les nouveaux mécanismes de financement, y compris les lignes de crédits provisoires, les fonds communs, les fonds de relèvement spécifiques un pays ainsi que les fonds fiduciaires à donateurs multiples ont tous la possibilité de promouvoir le processus de réintégration durable pour les réfugiés, les personnes déplacées et d'autres populations affectées. Tous les efforts doivent désormais être faits pour veiller à ce que ces innovations aient une incidence tangible sur la qualité de la vie et la durabilité de la réintégration dans les régions où rentrent les populations.

IV. Stratégies et solutions dans les pays d'asile

53. Au cours des années 80 et 90, la réponse prédominante aux afflux massifs de réfugiés dans les pays en développement était l'établissement de programmes de soins et entretien. Selon ce modèle, les réfugiés étaient admis dans des pays hôtes, généralement sur une base collective et prima facie, et hébergés dans des camps sur des terres mises à disposition par les autorités.

54. Dans un geste de réciprocité, la communauté internationale, tout d'abord par le biais des Etats donateurs, du HCR et de ses partenaires opérationnels, a répondu aux besoins essentiels des réfugiés moyennant des abris, des vivres, des articles ménagers, des services d'éducation et de santé. On pensait ainsi que les populations exilées seraient en mesure de recevoir un niveau adéquat de protection et d'assistance jusqu'à ce que les causes de la fuite soient éradiquées et que les réfugiés soient en mesure de rentrer dans leur pays d'origine.

55. A un certain nombre d'égards, le modèle des soins et entretiens a atteint ses objectifs dans la mesure où il a garanti l'asile et la protection à des millions de réfugiés, leur a permis de survivre, de maintenir la cohésion de leur communauté et d'avoir accès à des services essentiels tels que éducation et soins de santé. Dans certains cas, il a également permis aux réfugiés de trouver des moyens d'existence, de devenir autosuffisants et d'acquérir une formation professionnelle qui les a aidés à reconstruire leur vie dès que le rapatriement a été possible.

56. Un coup d'œil sur le passé nous révèle toutefois clairement que ce modèle présentait de nombreux défauts. Dans beaucoup de cas, les conflits armés ont perduré et les causes de la fuite n'ont pas été éradiquées. Les réfugiés sont restés dans les camps indéfiniment, subissant souvent des restrictions au niveau de leurs droits et de leur capacité à subvenir à leurs besoins grâce à l'agriculture, au commerce ou à l'emploi. Confrontés à la nécessité de répondre à tout un éventail de nouvelles situations d'urgence, les Etats donateurs ont perdu leur intérêt et leurs illusions concernant ces programmes de soins et entretien coûtant beaucoup à mettre en œuvre et rapportant peu au plan des bénéfices à long terme pour les réfugiés, les populations locales ou le pays hôte.

57. Le niveau des services et la qualité de vie dans les camps ont décliné au même rythme que l'attention et le financement de ces programmes. La dégradation de ces conditions de vie s'est traduite dans les populations réfugiées par un nombre croissant de problèmes sociaux et politiques : un niveau élevé de prostitution et d'autres moyens d'adaptation néfastes ; la

violence sexuelle et sexiste ; les conflits au sein de la communauté réfugiée et entre les réfugiés et les populations locales ; les déplacements vers d'autres pays et une exposition croissante au trafic de personnes ; ainsi que la politisation et la militarisation des camps. Du fait de ces problèmes, les réfugiés ont parfois été vus comme une menace à la stabilité locale, voire nationale, sentiment qui a donné lieu à de nouvelles restrictions des droits des réfugiés, y compris parfois à des violations du principe de non-refoulement.

58. Ces dernières années ont à nouveau mis en lumière le fait que les situations de réfugiés durent généralement plus longtemps que prévu, que le rapatriement librement consenti est souvent rendu impossible du fait de la poursuite des conflits dans les pays d'origine et que le nombre de réfugiés pouvant bénéficier de la réinstallation dans un pays tiers est généralement très limité.

59. Ces facteurs ont suscité un regain d'intérêt pour les stratégies et les solutions dans les pays d'asile. Le HCR, par exemple, a pris un certain nombre de mesures pour s'éloigner du modèle des soins et entretien, y compris notamment moyennant la formulation de l'approche de l'aide au développement pour les réfugiés, l'adoption du projet de renforcement des capacités de protection, l'établissement du programme concernant les femmes en quête de moyens d'existence et, tout récemment, l'initiative spéciale du Haut Commissaire pour les situations de réfugiés prolongées. Le Dialogue fournit une tribune idéale pour dresser le bilan des expériences récentes et réévaluer les stratégies pouvant être adoptées pour améliorer le sort des réfugiés dans les pays d'asile.

Moyens d'existence et autosuffisance

60. Lorsqu'ils arrivent dans un pays d'asile, les réfugiés apportent avec eux leurs connaissances, leurs compétences, leurs qualifications et leur expérience de vie. Outre ce capital social, certains apportent également des actifs précieux tels que outils, moyens de transport et animaux de trait. De plus en plus souvent, toutefois, les réfugiés conservent des liens avec leur communauté dispersée dans d'autres régions du monde et reçoivent des sommes d'argent importantes de leur part sous forme de transferts.

61. Le HCR estime essentiel de faire fond de ces actifs, pour appuyer les efforts que déploient invariablement les réfugiés afin de subvenir à leurs propres besoins et à devenir autosuffisants. Comme l'a reconnu l'Agenda pour la protection, cette stratégie présente un certain nombre d'avantages importants. Elle permet aux réfugiés de contribuer à la vie économique des pays et communautés où ils vivent. Elle réduit la nécessité de consacrer beaucoup d'argent aux programmes internationaux de secours à long terme. Elle favorise une interaction positive entre les réfugiés et leurs hôtes et évite des problèmes de protection tels que le fléau de l'exploitation économique et sexuelle qui s'abat sur de nombreuses situations de réfugiés prolongées.

62. Dernier point mais non des moindres, elle permet aux réfugiés de conserver leur dignité, d'utiliser leurs talents et de se préparer à une solution durable, quelle qu'elle soit. Comme le HCR l'a observé ailleurs « l'autosuffisance n'est pas en soi une solution durable mais peut être un préalable à l'une quelconque des trois solutions durables. Même dans les situations où l'intégration sur place ne semble pas être viable pour une population réfugiée, ... l'autonomie devrait être recherchée dans la mesure où elle n'interdit pas un rapatriement

librement consenti ultérieur mais facilite plutôt une réintégration couronnée de succès»⁴. Comme le Comité exécutif l'a également reconnu, « la promotion de l'autosuffisance des réfugiés depuis le début renforce la viabilité de toute solution durable ultérieure.»⁵

63. Si le concept d'autosuffisance des réfugiés comporte des aspects culturels et sociaux importants, il s'agit essentiellement d'un concept économique, ancré dans le principe selon lequel les populations exilées devraient être en mesure de satisfaire un pourcentage progressivement plus important de leurs propres besoins et bénéficier d'un niveau croissant de prospérité et de sécurité de la personne. Malheureusement, rares sont les situations de réfugiés prolongées contemporaines présentant de telles caractéristiques.

64. Le HCR estime que si cette situation doit changer, un certain nombre de principes fondamentaux devront être observés dans la mise en œuvre des activités visant à favoriser l'autosuffisance et les moyens d'existence. Tout d'abord, ils doivent s'enraciner fermement sur les mesures permettant aux réfugiés de longue durée la jouissance de leurs droits et de leurs libertés. On ne peut s'attendre à ce que les populations exilées trouvent des moyens d'existence viables et parviennent à l'autosuffisance dans un contexte où elles ne seraient pas en mesure de quitter leur camp, de trouver un emploi, de monter une entreprise ou d'avoir accès à des terres arables et où elles sont obligées d'assurer leur subsistance moyennant des activités du secteur parallèle hérissées de dangers. En cette année où la communauté internationale commémore le 60^e anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme, il convient de donner toute sa signification à l'article 14 de cette Déclaration qui se réfère au droit de chercher asile et d'en bénéficier dans d'autres pays.

65. Deuxièmement, ces activités doivent être de natures diverses, sachant qu'un nombre croissant de réfugiés du monde ne vient pas du milieu rural. Elles pourraient inclure, par exemple, des subventions et des prêts pour se lancer dans des activités génératrices de revenus, ainsi que des formations visant à appuyer le lancement de petites entreprises ; l'enseignement secondaire, la formation professionnelle et l'enseignement technique ; les projets de main d'œuvre comme par exemple espèces ou vivres contre travail ; des projets d'infrastructures ; des contributions à l'utilisation productive et viable des ressources naturelles, y compris les terres, les semences, les outils, le bétail, la pêche et l'apiculture ; ainsi que la fourniture de services sociaux tels que la santé infantile afin d'aider les femmes à se doter de moyens d'existence indépendants. Dans la mesure où un pourcentage croissant des réfugiés provient de milieux urbains, une attention plus grande doit également être accordée aux moyens d'existence dans les villes en cas d'exil de longue durée.

66. Troisièmement, les programmes d'autosuffisance doivent se fonder sur une analyse socio-économique rigoureuse ainsi que sur les critères d'âge, de genre et de diversité afin de mieux cerner la population réfugiée, la communauté hôte et la dynamique du marché local. Conformément à ce principe, ces programmes doivent se fonder sur le milieu ambiant (rural et urbain) et non pas seulement cibler les populations réfugiées. Il est également essentiel que les acteurs du développement participent à la formulation et à la mise en œuvre de ces programmes, compte tenu de l'expérience limitée du HCR et de bien d'autres organisations humanitaires dans ce domaine.

⁴ *Intégration sur place et autonomie*, EC/55/SC/CRP.15, juin 2005

⁵ Conclusion du Comité exécutif N° 104 (LVI), 2005

67. Enfin, le HCR estime essentiel que ces activités en matière de moyens d'existence et ces programmes d'autosuffisance bénéficient de l'appui politique du pays hôte et de l'appui matériel de la communauté internationale. Ce n'est qu'avec un niveau adéquat de financement, et moyennant une intégration dans les processus de planification régionaux, locaux et nationaux de développement que ces initiatives peuvent avoir une chance de répondre aux attentes placées en elles.

68. Sur la base des principes exposés ci-dessus, l'initiative spéciale du Haut Commissaire sur les situations de réfugiés prolongées accorde une attention particulière à la promotion des moyens d'existence et de l'autosuffisance. A l'est du Soudan, par exemple, le HCR est convenu avec les autorités de faire des efforts immédiats pour améliorer les conditions de vie et les moyens d'existence pour les réfugiés, tâche qui inclut une opération globale de vérification et d'enregistrement. Les données ainsi recueillies, combinées avec certaines initiatives prévues d'établissement de profils et d'enquêtes socio-économiques, serviront à mettre au point un plan pluriannuel de solutions durables facilitant l'accès aux activités d'autosuffisance et permettant aux réfugiés de mieux exploiter leurs compétences et leurs aptitudes. De même au Bangladesh, les efforts actuels pour améliorer les conditions prévalant dans les camps de réfugiés incluent un accent particulier sur les moyens d'existence sur la base d'une évaluation conjointe de l'OIT et du HCR. L'objectif ultime est de mettre un terme aux programmes d'assistance de longue durée en faveur de cette population.

Intégration sur place

69. En termes simples, l'intégration sur place peut se définir comme un processus en vertu duquel les réfugiés établissent des liens socio-économiques de plus en plus étroits avec la société hôte et se voient accorder un éventail de plus en plus large de droits et de prestations par leur pays d'asile, y compris l'acquisition de droits de séjour permanents et, en dernière analyse, la nationalité. Elle inclut donc sans toutefois se borner là, l'établissement de moyens d'existence pour les réfugiés et l'autonomie.

70. En tant que solution durable pour les réfugiés, l'intégration sur place est consignée dans la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, demandant aux Etats de faciliter la naturalisation des réfugiés. Elle a été entérinée par le Comité exécutif du Programme du HCR⁶ et figure également dans l'Agenda pour la protection qui se réfère à l'intégration sur place comme ayant sa place dans le cadre d'une stratégie globale de solutions durables.

71. Le HCR maintient toujours cette position tout en reconnaissant que certains Etats d'accueil de réfugiés ont émis des réserves concernant l'usage de cette solution durable pour résoudre les situations de réfugiés prolongées. Dans cette perspective, les pays en développement assument déjà une part disproportionnée de la charge globale des réfugiés, situation aggravée par les bénéfices restreints tirés de la coopération internationale et du partage des responsabilités. L'intégration sur place des populations réfugiées de longue durée ne conforterait pas seulement ces inégalités mais exercerait également des tensions insupportables sur l'économie, la société et la sécurité des pays d'accueil de réfugiés.

72. En réponse, certains commentateurs ont conclu que l'intégration sur place était devenue une « solution oubliée » ou une « non solution » ayant pu être employée dans le passé mais aujourd'hui rarement mise en pratique. Cette opinion n'est toutefois pas

⁶ Conclusion du Comité exécutif N° 104 (LVI), 2005.

corroborée par les faits. Selon une nouvelle étude publiée par le HCR, on peut trouver dans le monde entier des cas récents et réussis d'intégration sur place⁷.

73. Le cas de la République-Unie de Tanzanie en est une illustration particulièrement édifiante dans la mesure où les autorités ont généreusement offert l'intégration sur place, y compris la naturalisation et la nationalité à la plupart des réfugiés burundais qui ont fui leur pays d'origine en 1972, qui sont parvenus à l'autosuffisance et qui souhaitent rester en République-Unie de Tanzanie. Plus de 175 000 réfugiés bénéficient de ce programme alors que de nombreux autres réfugiés burundais ont opté pour le rapatriement.

74. L'Afrique de l'Ouest en constitue un autre exemple dans la mesure où sept pays membres de la CEDEAO participent à une initiative favorisant la transition des réfugiés libériens et sierra-léonais n'ayant pas opté pour le rapatriement vers un autre statut juridique sûr, en combinaison avec l'appui à l'intégration. Comme l'a indiqué la Note de cette année sur la protection internationale, des accords conclus entre le HCR et un réseau de 25 villes dans sept pays d'Amérique latine prévoient l'intégration des réfugiés dans les programmes spéciaux et leur intégration sur place ultérieure dans le cadre plus large du plan d'action de Mexico⁸.

75. Sur la base de l'analyse qui précède, il est possible de présenter six propositions clés (non exhaustives) eu égard à l'intégration sur place et aux situations de réfugiés prolongées conformément à la conclusion N° 104 du Comité exécutif et pouvant éventuellement faciliter les débats sur cette question :

- i) Le consentement entier de l'Etat et de la société d'accueil est une condition préalable indispensable au succès des initiatives d'intégration sur place ;
- ii) Conformément au principe de la coopération internationale et du partage de la charge, la communauté internationale devrait fournir un appui adéquat et approprié aux pays d'asile souhaitant proposer l'intégration sur place, y compris la naturalisation et la nationalité aux populations réfugiées ;
- iii) Dans toute situation de réfugiés prolongée, les initiatives en matière d'intégration sur place doivent faire partie d'une stratégie globale impliquant la recherche d'autres solutions, y compris le rapatriement librement consenti et/ou la réinstallation ;
- iv) L'intégration sur place a toutes les chances d'être une solution appropriée dans les situations prolongées lorsque les réfugiés ont la possibilité de devenir autosuffisants et ont des affinités reconnues avec la communauté hôte.
- v) Des efforts particuliers devraient être consentis pour faciliter l'intégration sur place des réfugiés ayant noué des liens familiaux ou communautaires étroits avec leur pays d'asile qui en raison du caractère traumatisant de leur fuite ne peuvent opter pour le rapatriement ou qui sont nés dans leur pays d'asile et pourraient à défaut devenir apatrides ;
- vi) Les réfugiés à qui l'on offre la possibilité d'une intégration sur place doivent comprendre et respecter les obligations qui sont les leurs à l'égard du pays d'asile, se conformer à ses lois et s'adapter à son mode de vie.

⁷ *Local integration: an under-reported solution to protracted refugee situations*, New Issues in Refugee Research, Research Paper N° 158, Juin 2008.

⁸ *Note sur la protection internationale*, A/AC.96/1053, juin 2008.

V. Utilisation stratégique de la réinstallation

76. La réinstallation des réfugiés depuis le pays de premier asile vers un pays tiers qui a accepté de les admettre et de leur accorder des droits de séjour a été traditionnellement utilisée pour éviter et résoudre les situations de réfugiés prolongées. Tel fut le cas, par exemple, des réfugiés dans l'Europe de l'après-guerre, des réfugiés ayant fui la crise hongroise en 1956 et des réfugiés d'Indochine au cours des années 70 et 80.

77. Ces dernières années, toutefois, des programmes de réinstallation de cette ampleur et de cette portée n'ont en général pas été mis sur pied, essentiellement du fait que les programmes de réinstallation d'après-guerre, et des réfugiés hongrois et indochinois, étaient étroitement associés aux réalités géopolitiques particulières de la guerre froide. Depuis la disparition du monde bipolaire, un large consensus international s'est dégagé sur le fait que le rapatriement librement consenti représente généralement une solution plus viable et plus rentable aux situations de réfugiés prolongées. La réinstallation, en revanche, a été freinée par un certain nombre de facteurs, y compris le nombre limité de places de réinstallation disponibles, les coûts inhérents au traitement, au transport et à l'assistance des réfugiés réinstallés et aux progrès limités enregistrés eu égard à la réinstallation des réfugiés dans leur région d'origine.

78. Dans ces circonstances, il semble peu probable qu'une large part des réfugiés de longue durée du monde puisse bénéficier de cette solution. Malgré tout, le HCR estime que la réinstallation continue de jouer un rôle vital dans le traitement des situations de réfugiés prolongées. La réinstallation trouve une solution au sort des réfugiés qui sinon seraient restés en exil. Elle réduit la charge pesant sur les pays hôtes de réfugiés, renforce la vitalité et la diversité des pays d'accueil et contribue à conférer une visibilité et un visage humain à la problématique globale des réfugiés dans ces Etats. La réinstallation représente également une manifestation tangible de la solidarité internationale et du partage des responsabilités et sous-tend à ce titre tout l'édifice de la protection des réfugiés et des solutions.

79. S'appuyant sur ces considérations, le HCR, les Etats et d'autres acteurs ont, ces dernières années axé leurs réflexions sur ce que l'on appelle désormais l'utilisation stratégique de la réinstallation. Cette approche a été entérinée par l'Agenda pour la protection, document approuvé par le Comité exécutif du HCR et accueilli avec satisfaction par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2002. L'année suivante, le groupe de travail sur la réinstallation en a donné une définition officielle : l'utilisation planifiée de la réinstallation de façon à optimiser les bénéfices, directs ou indirects, autres que ceux des réfugiés réinstallés. Ces bénéfices peuvent être engrangés par d'autres réfugiés, l'Etat hôte, d'autres Etats ou le régime de protection internationale en général.

80. En termes pratiques, cela signifie que la réinstallation ne devrait pas être employée seulement comme moyen de fournir une protection et une solution durables à des individus et à des groupes de réfugiés mais devrait également être utilisée pour maintenir et élargir l'espace d'asile dans les pays d'accueil de réfugiés, pour améliorer la qualité de cet espace en termes de protection et de conditions de vie des réfugiés et appuyer la recherche d'autres stratégies et solutions telles que le rapatriement librement consenti, l'autosuffisance, l'installation sur place et l'intégration.

81. A l'appui de cette approche, le HCR a ces dernières années pris un certain nombre de mesures pour renforcer la capacité de l'Organisation en matière de réinstallation et conférer une plus grande visibilité à cette solution durable. Les critères, processus et procédures de réinstallation ont été renforcés. La méthodologie de réinstallation collective, particulièrement pertinente pour les situations de réfugiés prolongées, a été précisée. De nouveaux efforts ont été déployés pour s'assurer que la réinstallation entraînera des bénéfices stratégiques dans des situations données et pour évaluer le nombre de réfugiés dans le monde ayant besoin de cette solution.

Résultats de l'approche stratégique

82. Ces efforts ont permis d'enregistrer des résultats positifs. Comme le Haut Commissaire en a fait état lors de la dernière session du Comité exécutif en octobre 2008, « le nombre de cas présentés par le HCR en 2007 s'est établi à presque 100 000, soit une augmentation de plus de 80 pour cent par rapport à 2006. [...] Le nombre total de départs aux fins de réinstallation au cours du premier semestre de 2008 a doublé par rapport au chiffre enregistré au cours de la même période l'année précédente. [...] Nous avons déjà présenté davantage de réfugiés irakiens aux fins de réinstallation cette année qu'au cours de 2007. [Et] De nouveaux pays de réinstallation se font jour [...]».

83. L'utilisation stratégique de la réinstallation a prouvé sa valeur dans un certain nombre de situations, améliorant la protection des réfugiés restant dans le pays hôte, évitant le refoulement des nouveaux arrivants, garantissant l'accès du HCR aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en détention et facilitant l'octroi de permis de séjour aux réfugiés.

84. L'utilisation stratégique de la réinstallation a également facilité les efforts du HCR pour promouvoir d'autres solutions durables. On peut en trouver un exemple intéressant en Inde où la réinstallation de la population réfugiée afghane depuis longtemps installée dans le pays a ouvert la voie à la naturalisation et l'intégration sur place d'autres réfugiés afghans d'origine hindoue ou sikh. On peut en trouver un autre exemple dans la réinstallation actuelle des réfugiés burundais des camps en République-Unie de Tanzanie, programme qui a facilité les efforts du gouvernement pour régler la situation globale des réfugiés dans le pays, impliquant l'intégration sur place et le rapatriement librement consenti de la population burundaise résiduelle.

85. Depuis 2005, des efforts concertés ont également été consenti pour régler la situation de plus de 100 000 Bhoutanais au Népal, dont la plupart sont arrivés entre 90 et 93. On espère que l'utilisation stratégique de la réinstallation pour certains de ces réfugiés ouvrira des perspectives au rapatriement librement consenti et à l'intégration sur place des autres. Ailleurs en Asie, la réinstallation de certains réfugiés du Myanmar en Thaïlande (plus de 30 000 sont partis depuis 2005) appuie les efforts du HCR pour améliorer la protection, l'assistance et les conditions de vie des 120 000 personnes qui se trouvent encore dans les camps.

Exploiter le potentiel de la réinstallation

86. Pour veiller à ce que la réinstallation joue pleinement son rôle dans la recherche de solutions aux situations de réfugiés prolongées, le HCR invite les participants au Dialogue à examiner un certain nombre de questions.

87. Tout d'abord, des critères de sélection restrictifs et des procédures longues peuvent saper l'utilisation stratégique de la réinstallation. Le HCR encourage en conséquence les pays de réinstallation à élargir ces critères, sur la base des besoins de protection internationale et pour améliorer la prévisibilité et la flexibilité de la réinstallation moyennant la planification pluriannuelle. La réalisation de progrès dans ces domaines allégerait les tensions qui s'exercent sur les pays en développement accueillant d'importantes populations réfugiées et pour de longues durées et leur donnerait des assurances quant à l'engagement de la communauté internationale à se partager la responsabilité.

88. Deuxièmement, il convient d'examiner les dilemmes qui peuvent surgir lorsque des possibilités de réinstallation se font jour parallèlement aux efforts pour faciliter le rapatriement librement consenti ou l'intégration sur place d'une population réfugiée. Des signes laissent à penser que certains réfugiés pourraient rejeter ces dernières solutions s'ils estiment que ce refus pourrait augmenter leurs chances de réinstallation. D'autres réfugiés peuvent se lancer dans des mouvements irréguliers s'ils n'ont pas accès à des possibilités de réinstallation dans leur pays de premier asile mais espèrent trouver de telles possibilités dans les pays voisins. Le Dialogue pourrait examiner si les programmes de réinstallation pourraient être structurés de telle sorte qu'ils évitent, ou du moins minimisent, ces difficultés.

89. Troisièmement, si la réinstallation offre une chance vitale à certains réfugiés d'échapper à des situations de réfugiés prolongées et à recommencer une nouvelle vie ailleurs, elle peut également avoir des implications pour ceux qui ne sont pas réinstallés. Cela pourrait être particulièrement le cas si les réfugiés réinstallés incluent ceux qui sont les plus éduqués et les mieux formés de la communauté. A cet égard, il convient de vérifier comment les programmes de réinstallation de réfugiés peuvent être alliés aux efforts pour autonomiser les communautés réfugiées résiduelles, ainsi que les possibilités d'organiser des activités d'auto-prise en charge et de formuler leurs intérêts et leurs préoccupations.

90. Quatrième et dernier point, si le nombre de pays de réinstallation s'accroît, la plupart des réfugiés bénéficiant de cette solution ne sont toutefois admis que par une vingtaine de pays. Le taux d'admission prévu par ces Etats ne permet pas de répondre aux besoins actuels et l'écart entre le nombre de réfugiés ayant besoin de réinstallation et le nombre de places disponibles risque de se creuser. Le Dialogue est invité à examiner ce problème et à émettre des propositions pratiques eu égard aux mesures qui pourraient être prises pour renforcer l'utilisation stratégique de la réinstallation.

VI. Options de migration

91. Le discours sur les solutions durables s'est traditionnellement centré sur les trois questions examinées dans le chapitre précédent de ce document : le rapatriement librement consenti, l'autonomie et l'intégration sur place ainsi que la réinstallation dans un pays tiers. Ces dernières années, toutefois, certaines idées neuves se sont fait jour eu égard à la possibilité pour les réfugiés de longue durée de trouver une solution intérimaire ou durable à leur sort en acquérant un statut juridique sûr en qualité de migrant, soit dans le pays de premier asile, soit un Etat voisin ou une autre région du monde. De fait, cette question a été soulevée dans le document d'information préparé pour la réunion du Dialogue de 2007.

92. Ces idées découlent de la reconnaissance que nous vivons dans un monde de plus en plus mobile et mondialisé où un nombre croissant de personnes vivent et travaillent avec le statut d'expatriés et nouent des liens avec plus d'une société et d'un Etat. La trinité traditionnelle des solutions, peut-on avancer, ne tient pas compte de ces réalités contemporaines.

93. Il existe deux contextes principaux dans lesquels cette approche des situations de réfugiés prolongées pourrait être applicable. Tout d'abord, il pourrait y avoir des individus ou des groupes de réfugiés de longue durée qui ont des aptitudes et des capacités que, pour une raison ou une autre, ils ne peuvent utiliser dans leur pays d'asile mais qui sont sollicitées dans d'autres Etats.

94. Dans ces situations, les réfugiés pourraient, peut-être, être admis en tant que travailleurs migrants et des programmes d'immigration pourraient être établis par des Etats qui ne peuvent satisfaire leurs besoins sur le marché du travail. Bon nombre de ces programmes, convient-il de noter, proposent également des possibilités de séjour à long terme et de naturalisation et offrent donc la perspective d'une solution durable à la suite de la solution intérimaire. Cette option (qu'il convient de distinguer de la notion plus conventionnelle de réinstallation de réfugiés) serait infiniment préférable au scénario en vertu duquel les réfugiés se déplacent depuis le pays d'asile d'une façon irrégulière ou peu sûre afin d'avoir accès à des possibilités d'emploi dans d'autres Etats.

95. Deuxièmement, il pourrait y avoir des circonstances où les causes de la fuite dans un pays d'origine ont été éradiquées et la clause de cessation appliquée sans que, pour autant, tous les réfugiés concernés souhaitent rentrer dans le pays d'origine, généralement parce qu'ils ont trouvé une niche dans l'économie locale et qu'ils ont peu de chances de trouver des possibilités comparables dans leur patrie.

96. Dans des situations de ce type, les anciens réfugiés pourraient utilement se voir accorder un statut de migrant sûr et légal. Tout en leur permettant de rester dans le pays d'asile et de contribuer à son économie, ce dispositif permettrait d'éviter les conséquences déstabilisatrices du retour d'un nombre important de personnes dans leur pays d'origine, du fait d'un niveau élevé de chômage et de pauvreté. Dans des situations de ce type, la recherche de solutions pourrait être facilitée par des accords de mobilité régionale tels que le Protocole de la CEDEAO sur le libre mouvement des personnes qui, fondamentalement, donne aux ressortissants des Etats membres le droit d'entrer, de résider et d'établir des activités économiques sur le territoire d'autres Etats membres.

97. Malgré leurs avantages apparents, les options de migration susmentionnées ne vont pas sans difficultés. Le HCR s'efforce de veiller à ce que les personnes qui ont encore besoin de protection internationale soient considérées comme réfugiées, avec tous les droits, prestations et obligations associés à ce statut. Il serait très préoccupant que les réfugiés deviennent ou soient traités comme des travailleurs migrants car ils pourraient de ce fait perdre la protection essentielle que leur offre le principe de non-refoulement ainsi que d'autres dispositions du droit international sur les réfugiés, y compris celui du regroupement familial.

VII. Conclusion

98. Même si le nombre de réfugiés semble avoir globalement décliné au cours de la dernière décennie, rien ne garantit la poursuite de cette tendance. Par ailleurs, si l'on ne trouve pas une solution rapide à la situation des réfugiés irakiens, le nombre et le pourcentage des réfugiés du monde qui se trouvent dans des situations prolongées augmentera de façon importante.

99. Il est essentiel de reconnaître la générosité que les pays d'asile, dont la plupart se trouvent dans le monde en développement, ont montrée dans l'accueil de ces réfugiés de longue durée. Il est également essentiel de reconnaître que la Convention de 1951 et le régime de protection des réfugiés reposent sur le concept selon lequel les Etats devraient régler la question des réfugiés de façon collective en se partageant les responsabilités et en équilibrant les fardeaux.

100. A l'heure actuelle, ce dispositif est fragile. Comme le Haut Commissaire assistant chargé de la protection l'a observé lors de la session du Comité exécutif, les pays dans les régions d'origine avancent qu'on ne saurait s'attendre à les voir admettre un nombre massif de réfugiés envers lesquels ils auraient des obligations juridiques sur la base de subventions discrétionnaires qui fluctuent au gré des considérations politiques, budgétaires et autres.

101. Les participants au Dialogue sont invités à entreprendre une reconsidération fondamentale de la façon dont la communauté internationale répond aux situations de réfugiés prolongées.

102. Que peut-on faire au tout début d'une crise de réfugiés, par exemple pour éviter d'avoir recours aux programmes de soins et entretien de longue durée ? Le problème des situations de réfugiés prolongées est-il correctement posé dans le contexte de la réforme humanitaire et au sein du système des Nations Unies ? Une réappréciation de la distinction traditionnelle (et pour toute dire artificielle) entre le financement humanitaire et du développement faciliterait-il la recherche de solutions durables aux réfugiés de longue durée ? Dans la mesure où un petit nombre de situations de réfugiés trouvent rapidement une solution et où bon nombre d'entre elles se prolongent, les programmes en faveur des réfugiés pourraient-ils être organisés sur une base pluriannuelle, appuyés par des engagements des Etats donateurs à plus long terme ? Et quel que soit le bénéfice de ces engagements à long terme, constituent-ils un objectif réaliste dans l'environnement financier actuel ?

103. Dans l'examen de ces questions, le Dialogue apportera une contribution précieuse à des millions de personnes qui se trouvent dans des situations de réfugiés prolongées ainsi qu'aux pays et communautés les plus gravement touchés par leur présence.