

L'UTILISATION STRATÉGIQUE DE LA RÉINSTALLATION
(Document de travail préparé par le Groupe de travail sur la réinstallation)

I. INTRODUCTION

1. Les Consultations mondiales sur la protection internationale pilotées par le HCR en 2000 visaient à renouveler le régime de protection internationale, à approfondir la compréhension des dilemmes que soulève la notion de protection dans le contexte actuel, ainsi qu'à trouver des façons de reconnaître les besoins des réfugiés et d'offrir une protection internationale efficace tout en tenant dûment compte des préoccupations légitimes des États, des pays d'accueil et de la communauté internationale en général. Ce forum se voulait une première forme de réponse pour les États qui sont préoccupés par les coûts que génère l'accueil de grands nombres de réfugiés, par le fait que des personnes non admissibles à la protection internationale exploitent le système d'octroi d'asile et par leur incapacité de renvoyer ces personnes. Le processus de consultations mondiales a donc été, pour la communauté internationale, l'occasion d'examiner les enjeux liés à la protection au XXI^e siècle et, pour les États, l'occasion de réaffirmer leur leadership à l'égard d'un mécanisme coordonné de protection et de solutions durables. Au nombre des thèmes abordés : les fondements d'un partage de la charge et des responsabilités en cas de mouvement migratoire de masse, la recherche de solutions axées sur la protection, la protection des réfugiés et le contrôle des migrations.

2. Les Consultations mondiales visaient notamment à définir et à promouvoir des solutions pratiques aux problèmes de protection ainsi qu'à élaborer un nouvel ensemble de stratégies, d'outils et de normes afin de renforcer la protection dans les régions qui échappent à l'application de la Convention de 1951. Les discussions qui s'y sont déroulées ont fait ressortir la suprême nécessité que la communauté internationale donne priorité à la prestation coordonnée de solutions durables pour les réfugiés. L'Agenda pour la protection est le produit de ce processus consultatif. Il traduit un large éventail de préoccupations et de recommandations de la part d'États, d'organisations intergouvernementales, d'organismes non gouvernementaux (ONG) et des réfugiés eux-mêmes. L'Agenda pour la protection a été adopté par le Comité permanent du HCR, endossé par le Comité exécutif et accueilli chaudement par l'Assemblée générale des Nations Unies.

3. Il ressort que, pour renforcer l'adhésion à la Convention de 1951 et au régime de protection internationale pour les réfugiés, la réinstallation doit être vue comme un moyen de protection efficace, une source de solutions durables et un fondement pour le partage de la charge. La

réinstallation doit donc être envisagée comme une approche intégrée qui englobe tout à la fois la formulation d'une politique, la sélection des réfugiés ayant besoin d'être réétablis et leur intégration dans leur nouveau pays. Il convient également d'y voir un moyen d'améliorer la protection et les solutions dans les régions d'origine en même temps qu'elle complète le rôle des régimes d'asile nationaux. Parmi les mesures recommandées dans l'Agenda pour la protection, un certain nombre traitent de la réinstallation. On y propose notamment : « Le Groupe de travail sur la réinstallation devrait examiner comment le renforcement des capacités dans les pays d'accueil influe sur la mise en œuvre d'une solution durable ainsi que sur une utilisation plus stratégique de la réinstallation, notamment dans les régions touchées par les mouvements de réfugiés ». Le Groupe de travail a recommandé que ce mandat soit reformulé de la façon suivante : « Le Groupe de travail sur la réinstallation fera une analyse de l'utilisation stratégique de la réinstallation, y compris dans les régions touchées par les mouvements de réfugiés. Dans le cadre de cette analyse, il examinera le lien entre la capacité de protection et la réinstallation, ainsi que la façon dont un renforcement des capacités dans les pays d'accueil affecte la mise en œuvre de solutions durables ». Le présent document reflète ses délibérations.

4. Au cours des 50 dernières années, des millions de personnes ont pu avoir une nouvelle vie avec leur famille grâce à la réinstallation, et c'est sans parler des autres retombées positives engendrées par cette forme d'aide. Dans certains cas, elle a permis d'offrir un premier asile à des afflux continus de réfugiés; dans d'autres, elle a contribué à la mise en place de solutions durables, et elle a souvent été la voie d'un partage de la charge. Par ailleurs, la réinstallation a souvent engendré dans les pays de réinstallation un courant de soutien pour les réfugiés. Les réfugiés réétablis apportent une contribution importante aux pays qui les ont accueillis. Dans de nombreux cas, ces avantages secondaires n'avaient pas été anticipés.

5. Les participants aux Consultations mondiales ont tenté de déterminer s'il existe une hiérarchie de solutions durables. Le présent document part du principe suivant lequel un rapatriement librement consenti représente toujours la solution durable à privilégier, ne serait-ce que pour signaler une amélioration de la situation dans le pays d'origine aux rapatriés et à ceux qui ne sont jamais partis. En outre, lorsqu'on évalue le rôle de la réinstallation dans le contexte de solutions durables, il importe de reconnaître que, même dans les circonstances les plus idéales, la réinstallation dans un tiers pays ne constitue une solution durable que pour une minorité des réfugiés du monde entier. Comment donc maximiser les avantages éventuels de l'application de cette ressource rare? Et comment utiliser la réinstallation d'une manière plus stratégique?

6. Aux fins du présent document, la réinstallation est le fait d'offrir dans un tiers pays, de façon volontaire, une résidence permanente à un réfugié qui se trouve dans un autre pays, de telle sorte que la personne réinstallée jouisse de droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels comparables à ceux des ressortissants. Toujours dans le contexte de notre analyse, la réinstallation stratégique est une intervention dont l'utilisation est planifiée de manière à en maximiser les avantages directs pour le réfugié réinstallé et les retombées indirectes, c'est-à-dire pour les autres réfugiés, les pays d'accueil, les autres États et le régime de protection internationale en général.

7. Les situations de réfugiés sont complexes et comportent des enjeux et des ramifications de toutes sortes. Aux fins de l'analyse et du débat, un certain nombre d'exemples d'utilisation stratégique de la réinstallation sont présentés ici et peuvent être mis en parallèle avec trois grands buts de l'Agenda pour la protection : Intensifier la recherche de solutions durables; Partager le fardeau et les responsabilités de façon plus équitable; Protéger les réfugiés dans le cadre de mouvements migratoires plus larges. Les situations sont ici traitées distinctement, mais dans les faits, elles sont souvent interreliées ou entremêlées. Il s'agit d'exemples typiques, et d'autres situations auraient pu tout aussi bien être utilisées.

II. LA RÉINSTALLATION COMME MESURE DE PROTECTION INDIVIDUELLE

8. Indépendamment de la recherche sur l'utilisation stratégique de la réinstallation, il est bon de réitérer que la réinstallation doit toujours servir prioritairement à offrir une protection individuelle aux personnes ne pouvant trouver un refuge sûr dans un pays de premier asile. Toute utilisation stratégique éventuelle doit s'assortir d'une capacité suffisante pour répondre au besoin de protection personnelle. Des personnes réelles vivent les situations illustrées dans les exemples et il est entendu que leurs besoins doivent être satisfaits.

III. INTENSIFIER LA RECHERCHE DE SOLUTIONS DURABLES

9. Il existe de nombreuses situations dans le monde où des réfugiés ont trouvé une protection efficace, mais se retrouvent néanmoins sans une solution durable. La situation peut exister depuis quelques années, causant de l'inquiétude dans les collectivités d'accueil et possiblement de l'amertume et du ressentiment au sein de la population réfugiée. Une situation d'asile prolongée empêche les réfugiés de mener une vie normale, d'atteindre leur plein potentiel et de contribuer activement à quelque communauté que ce soit. Elle peut favoriser l'apparition d'une culture de dépendance et rendre certains groupes vulnérables à l'exploitation. Dans certains cas, un asile prolongé entraîne un mouvement irrégulier, contribuant d'un côté à la croissance de la migration clandestine et du trafic de personnes et anéantissant de l'autre les efforts déployés par la communauté internationale pour offrir une protection efficace et des solutions coordonnées.

10. La mise en œuvre d'une solution durable par suite d'une réinstallation éviterait aux réfugiés réétablis de vivre une situation de ce genre, un effet positif en soi. Envisagée de cette manière, la réinstallation constitue également un acte de partage de la charge en ce sens que le pays de premier asile serait libéré d'une partie de sa population réfugiée. L'ampleur des retombées serait probablement liée au nombre de personnes réétablies par rapport à la population de réfugiés. Quelques avantages imprévus pourraient même en découler, comme un maintien de l'asile, une amélioration des conditions de premier asile, voire un certain potentiel d'intégration sur place dans le pays de premier d'asile. Mais utilisée de façon non planifiée, une réinstallation de ce genre n'aura pas été stratégique puisqu'on n'aura pas cherché à en tirer et à en maximiser les avantages secondaires.

11. L'avantage éventuel d'une utilisation plus stratégique de la réinstallation afin d'offrir des solutions durables peut être maximisé dans le contexte d'une solution globale à une situation de réfugiés. Pensons par exemple à une population entière de réfugiés du même pays d'origine qui trouve une solution durable dans le pays de premier asile. Le plus souvent, ce genre de solution durable consisterait principalement en un rapatriement, quoique l'intégration sur place et la réinstallation puissent jouer un rôle concurrent. Dans d'autres cas, la solution globale peut résider essentiellement en une intégration sur place, avec la réinstallation ici encore comme solution d'appoint. Très rarement, lorsqu'on se retrouve avec une petite population sans aucune perspective de retour ou d'intégration sur place, ou s'il existe une grande coalition de partenaires, la réinstallation constitue alors l'unique solution.

12. En diverses situations, la réinstallation pourrait être intégrée à un ensemble de solutions durables de manière à créer une intervention globale. L'une consisterait à réinstaller les personnes qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine ni rester dans le pays de premier asile après le retour de la majorité. Il s'agirait également d'une situation de réinstallation pour protection individuelle, mais l'utilisation planifiée de la réinstallation dans une situation de ce genre pourrait servir de motivation à la décision finale sur le rapatriement ou l'intégration sur place de la majorité. Utilisée de telle manière à produire un résultat prévu et délibéré au-delà de l'avantage offert aux réfugiés individuels, la réinstallation serait alors stratégique.

13. Un deuxième exemple illustre un conflit civil opposant plusieurs factions. En réinstallant une faction résistante, le processus de paix s'en trouverait facilité et une solution durable pourrait être instaurée pour la majorité des réfugiés. Il pourrait s'agir de rétablir un groupe minoritaire ou des groupes qui, de par leurs origines religieuses, ethniques, linguistiques ou tribales, ne peuvent pas rentrer dans leur pays malgré l'amélioration générale de la situation. Chaque situation nécessite une analyse approfondie avant la prise de décision. Par ailleurs, il pourrait bien se trouver dans tous ces cas de retour des personnes qui ont déjà été victimes d'une persécution réelle et qui, pour cette raison, ne souhaitent pas retourner. Dans chacun de ces exemples, la réinstallation peut servir à faciliter le rapatriement de la majorité, maximisant ainsi les retombées de cette intervention.

14. Dans le même ordre d'idées, dans une situation où la solution globale serait l'intégration sur place de la majorité, la réinstallation pourrait faciliter le processus en ce sens qu'elle remédierait à la situation d'un segment de la population. On peut imaginer une situation où le pays de premier asile est disposé à offrir une intégration sur place aux seuls groupes, au sein de la population réfugiée, avec lesquels il partage une affinité religieuse, ethnique, linguistique ou tribale. Il faudrait alors veiller à utiliser la réinstallation de manière appropriée afin qu'elle ne serve pas, par inadvertance, à débarrasser les sociétés des groupes minoritaires non désirés. Comme la réinstallation de groupes identifiés faciliterait la solution plus globale, il s'agirait d'une autre utilisation stratégique.

IV. PARTAGE PLUS ÉQUITABLE DU FARDEAU ET DES RESPONSABILITÉS

15. La réinstallation qui a pour objet le partage du fardeau constitue, à bien des égards, une solution durable; la motivation première exprimée est tout simplement différente. Tout comme l'État qui utilise la réinstallation comme solution durable participe aussi au partage du fardeau, l'État qui décide de partager la charge en offrant la réinstallation apporte aussi une solution durable.

16. L'analyse est alors la même que dans la recherche d'une solution durable par la réinstallation. La réinstallation offerte comme moyen d'alléger le fardeau peut être louable et se traduira par une solution durable pour certains réfugiés. La réinstallation peut être stratégique et offerte par des États individuels, mais dès lors qu'elle fait l'objet d'une coordination avec d'autres pays, les avantages secondaires s'en trouvent optimisés.

17. La réinstallation envisagée comme moyen de partager la charge n'offre pas une solution globale à une population entière de réfugiés; elle est une solution utilisée au profit de quelques groupes dans un pays de premier asile. Une approche mieux planifiée et coordonnée, où la réinstallation permet de répartir la charge, pourrait donner lieu à des avantages additionnels ou à une optimisation des avantages existants. Cette coordination peut nécessiter entre autres la négociation d'ententes entre la communauté internationale et le pays de premier asile. Ces ententes peuvent déboucher sur des possibilités de réinstallation en nombres plus grands que ce qui serait autrement possible, avec des avantages additionnels garantis comme des améliorations pour le reste de la population réfugiée, une intégration sur place ou une amélioration des conditions de vie dans le pays de premier asile.

18. La mise en place d'accords spécifiques de partage de la charge, avec des garanties du pays de premier asile, devrait peut-être faire l'objet d'un engagement pluriannuel de la part de la communauté internationale en vue d'assurer la viabilité de mécanisme, qui serait possiblement assorti d'une aide pour l'intégration ou une meilleure qualité de vie.

19. Les situations d'afflux massifs ou d'exodes de faible ou moyenne envergure peuvent taxer la capacité d'un pays d'offrir un premier asile. Malgré les autres formes d'aide offertes par la communauté internationale, un pays pourrait être contraint de refuser l'asile et créer ainsi une situation de refoulement. Aux fins du débat, il est utile d'envisager la situation sous deux angles différents – les exodes massifs et les populations réfugiées stabilisées.

20. En situation d'afflux massif, les réfugiés ont un besoin immédiat de soutien matériel dans un environnement sûr et protégé. La réponse internationale initiale consistera normalement à fournir une aide matérielle et financière au pays de premier asile. Si cela ne suffit pas simplement à cause du nombre de réfugiés, la réinstallation ne constitue vraisemblablement pas une première réponse utile ni même appropriée. Dans les faits, le processus de réinstallation est souvent long; les premiers réfugiés acceptés par les pays de réinstallation sont rarement nombreux, ce qui contribue peu à

améliorer la situation. De plus, une réinstallation immédiate en dehors de la région d'origine risquerait de compromettre l'objectif ultime de rapatriement.

21. Une réponse plus appropriée, dans un esprit de solidarité internationale, pourrait être une évacuation humanitaire vers d'autres pays sur le territoire immédiat. Cette intervention garantirait à la population touchée : une protection immédiate contre le refoulement et l'application de normes de traitement adéquates; une aide en attendant la stabilisation de la situation; un processus rapide de rapatriement si les causes de l'afflux devaient être rapidement et efficacement résolues. Si la situation se prolonge, l'évacuation humanitaire permettrait d'améliorer les normes de traitement jusqu'à ce qu'une protection efficace soit possible. Cette intervention peut nécessiter un appui matériel et financier de la communauté internationale.

22. La réinstallation pourrait servir à répartir le fardeau une fois que la situation de réfugiés s'est stabilisée, ou encore dans un contexte d'afflux de faible ou moyenne envergure où il est peu probable de voir les conditions s'améliorer à court terme dans le pays d'origine. À ce moment-là, la communauté internationale contracterait un engagement pluriannuel de manière à assurer un soutien permanent au pays de premier asile en échange de son engagement à garder ses frontières ouvertes et à offrir une protection efficace. Les critères de sélection pour la réinstallation pourraient tenir compte du temps passé dans le pays de premier asile afin que les nouveaux arrivants n'obtiennent pas indûment préséance sur les groupes de réfugiés arrivés depuis plus longtemps. Parce qu'elle aiderait à offrir une protection viable dans le pays de premier asile pour la majorité, la réinstallation serait utilisée de façon stratégique. L'application de critères de sélection clairs et transparents aidera aussi à gérer les attentes. Indépendamment de cette utilisation plus stratégique possible de la réinstallation, il importe de ne pas voir dans cette option une forme de compensation pour les États qui continuent d'accepter de nouveaux arrivants. La volonté d'un État de remplir son obligation à fournir l'asile ne devrait pas devenir conditionnelle à l'octroi d'une aide au rétablissement.

23. Une prescription accompagne toutefois l'utilisation de la réinstallation, à savoir qu'il faut éviter de créer un facteur d'attraction, surtout dans les situations de réfugiés prolongées où la migration répond à une motivation économique. Le HCR, le pays d'accueil et les pays de réinstallation devront donc instaurer un mécanisme de surveillance continue et d'évaluation des motivations des nouveaux arrivants. On peut prévenir ce phénomène en adoptant des critères de sélection qui établissent l'admissibilité et en instaurant des processus systématiques de présélection. Si un changement de motivation devient évident, le HCR, le pays d'accueil et les pays de réinstallation devront prendre des mesures correctives concertées.

V. PROTECTION DES RÉFUGIÉS DANS LE CADRE DE MOUVEMENTS MIGRATOIRES PLUS LARGES

24. On reconnaît maintenant l'existence d'un lien entre l'asile et les mouvements migratoires et le phénomène des mouvements mixtes. Il s'agit donc de déterminer si la réinstallation peut être utilisée de façon stratégique de manière à faciliter la gestion des mouvements irréguliers de personnes dans lesquels peuvent se trouver des réfugiés ayant besoin de protection, des réfugiés

engagés dans un mouvement secondaire et des migrants économiques. Dans le scénario analysé ici, nous examinons le rôle possible de la réinstallation de réfugiés du pays de premier asile et des personnes interceptées pendant leur transit dans un autre pays.

25. Il est entendu que la réinstallation n'est pas une solution qu'on offre aux migrants clandestins. Il n'y a pas lieu d'offrir la réinstallation aux migrants économiques dont on a déterminé qu'ils n'avaient pas besoin d'une protection internationale. Ils doivent être renvoyés dans leur pays d'origine. Selon la situation, la réinstallation ne doit pas non plus être offerte aux réfugiés qui ont trouvé, ou auraient pu trouver, une protection efficace dans un autre pays et seraient en mesure de se réclamer à nouveau de la protection du pays en question. Ces réfugiés devraient être réadmis dans le pays de premier asile où ils ont trouvé, ou auraient pu trouver, une protection efficace.

26. Il peut se révéler difficile de faire réadmettre des réfugiés ayant réussi antérieurement à obtenir une protection efficace, ou qui ne se sont pas réclamés de cette possibilité. La réadmission n'est pas une obligation internationale et, en l'absence d'une aide internationale suffisante, les pays sont souvent peu enclins à porter secours. La réadmission, par contre, est tout à fait souhaitable et conforme au régime de protection internationale. Dans ce cas, il peut être stratégique d'envisager une réinstallation du pays de premier asile. L'annonce dans le pays de premier asile d'occasions de réinstallation peut contribuer à freiner les mouvements secondaires du fait qu'il existe une perspective de solution durable. De plus, la conclusion avec le pays de premier asile d'une entente de réinstallation conjointement à la réadmission constituerait un facteur de dissuasion pour les personnes tentées d'emprunter des voies illégales et contribuerait en même temps à alléger le fardeau du pays de premier asile. Une entente de réinstallation pluriannuelle serait nécessaire, ici aussi, afin d'assurer le pays d'asile d'un appui permanent. Des systèmes complets d'enregistrement et de documentation des réfugiés devraient être mis en place. La réinstallation dans ce contexte serait stratégique parce qu'elle découragerait les mouvements irréguliers, représenterait une solution durable concertée pour les autres réfugiés et soulagerait le pays de premier asile d'une partie du fardeau.

27. Les mouvements secondaires empruntent généralement des voies irrégulières et dépendent souvent de passeurs ou de trafiquants. Les passeurs de clandestins et les trafiquants recherchent les failles dans les contrôles frontaliers d'un pays et s'en servent pour introduire des personnes en fraude. Les États qui renforcent leurs contrôles frontaliers pour combattre le passage de réfugiés clandestins et le trafic de personnes se retrouvent souvent pris avec les réfugiés qui sont interceptés sur leur territoire. Il faut alors établir leurs besoins de protection et y apporter des solutions efficaces. Les réfugiés jugés en besoin d'une protection internationale et sans possibilité à court terme de retourner dans leur pays d'origine peuvent faire l'objet d'une intégration sur place ou d'une réinstallation dans un tiers pays. Les personnes non admissibles à la protection internationale devraient être renvoyées dans leur pays d'origine. Dans le cas de réfugiés qui ont pu obtenir une protection efficace, ou qui n'ont pas réclamé cette option, et qui ne peuvent pas être réadmis dans le pays de premier asile, une réinstallation du pays de transit permettra de garantir que ce pays n'est pas livré à lui-même pour faire face à la population de réfugiés. Cette approche encouragera peut-être les pays à continuer leur lutte contre la migration clandestine au lieu de laisser les

personnes poursuivre leur route. Mais il est important que le passage de réfugiés clandestins soit maîtrisé au préalable ou qu'on ait adopté un ensemble exhaustif de mesures destinées à enrayer la migration clandestine afin que la réinstallation ne crée pas un facteur d'attraction. Entre autres mesures, il pourrait y avoir la création de capacités pour aider le pays. La réinstallation ferait alors l'objet d'une utilisation stratégique.

28. En ce qui concerne le régime de protection internationale, le défi consiste essentiellement à offrir un accès équitable au système d'asile, au processus de détermination du statut de réfugié et aux solutions durables. Les personnes qui demandent l'asile à répétition et qui cherchent le pays le plus accommodant taxent lourdement les ressources du régime de protection internationale. Une prise de décision collective, en particulier par les États qui partagent une proximité géographique, permettrait d'éviter nombre d'abus de ce genre. La prise de décision collective est particulièrement attrayante, par exemple, pour des groupes d'États plus petits qui n'ont pas les moyens, individuellement, d'avoir un processus d'asile. La répartition des réfugiés en besoin de protection entre les pays participants s'inscrirait alors dans un cadre de partage de la charge. Les pays de réinstallation ne faisant pas partie du collectif pourraient, en s'engageant à réinstaller une partie des réfugiés, contribuer au développement du cadre décisionnel collectif. Cette approche encouragerait l'adhésion d'un nombre additionnel d'États à la Convention de 1951, contribuant encore à renforcer le programme international de réinstallation. Il faudrait alors veiller à ce que l'aide à la réinstallation ne devienne pas un facteur d'attraction dans le cadre décisionnel collectif. Cette approche en matière de réinstallation serait stratégique.

VI. L'UTILISATION STRATÉGIQUE DE LA RÉINSTALLATION

29. À l'heure actuelle, on compte un petit nombre de pays qui, par le truchement de programmes annuels de réinstallation, offrent, il faut en convenir, une capacité de réinstallation mondiale limitée. Au fil du temps, beaucoup de pays ont offert leur soutien de façon ponctuelle, et certains d'entre eux continuent de le faire à l'occasion. Un certain nombre d'États, confrontés à des situations de mouvements mixtes de migrants et de réfugiés, ont soit réduit leur niveau d'engagement, soit cessé toute participation aux interventions. Compte tenu de la capacité de réinstallation actuelle, l'objectif premier est d'apporter des solutions aux personnes ayant besoin d'une protection individuelle. Tel qu'énoncé dans l'Agenda pour la protection, pour que la réinstallation soit utilisée de façon stratégique et dans l'optique souhaitée, la capacité mondiale de réinstallation doit augmenter sensiblement.

30. Une augmentation de ce genre n'est pas susceptible de provenir uniquement des pays de réinstallation existants, et ne le devrait pas d'ailleurs. L'utilisation stratégique de la réinstallation passe par un développement des capacités, lequel dépend de la volonté d'un nombre grandissant de pays à mettre en place des programmes annuels de réinstallation. Il y a lieu également de diversifier la répartition géographique des sources afin qu'une réinstallation soit possible dans toutes les régions du monde. Les personnes ne devraient pas être contraintes, par manque d'occasions, de

quitter leur région d'origine pour commencer une nouvelle vie. Aucun pays n'est trop pauvre, trop petit ou trop peuplé pour offrir la chance d'une vie nouvelle à un petit nombre de réfugiés chaque année.

31. Dès lors que le groupement de pays ayant des programmes annuels de réinstallation grandit et se diversifie, les nouveaux pays participants pourraient profiter de l'expertise et des conseils des autres pour développer leurs capacités. Le HCR aura un rôle de coordination important à jouer à ce chapitre afin d'orienter au départ les nouveaux États de réinstallation vers les éventuelles sources d'expertise. Diverses options peuvent être envisagées, par exemple des ententes de jumelage, le détachement de personnel, des échanges entre les ONG et l'application des meilleures pratiques. On pourrait aussi constituer un fonds d'aide international afin d'éponger une partie des coûts initiaux à l'arrivée lorsque des réfugiés sont réinstallés dans un pays en développement. Cette forme d'aide pourrait être offerte sur une base bilatérale ou multilatérale par l'entremise du HCR.

32. L'utilisation plus stratégique de la réinstallation ne dépend pas seulement d'un renforcement des capacités afin qu'il y ait suffisamment de places disponibles dans les pays pour offrir une réinstallation aux personnes ayant besoin d'une protection individuelle. Il doit aussi y avoir un changement d'attitude marqué de la part du HCR, des pays de réinstallation et des pays de premier asile quant à la façon d'envisager leur participation au système d'asile mondial et de solutions durables ainsi que leur rôle au sein du système de protection internationale plus large. Le processus de réinstallation doit devenir plus efficace, que ce soit pour la sélection aux fins de la réinstallation ou pour le traitement par les pays. Le HCR a déjà entrepris un examen approfondi de ses pratiques de gestion et d'exploitation de la réinstallation.

33. Certains pays déterminent actuellement leur capacité d'accueil à la lumière de leurs priorités nationales. Qu'il s'agisse d'identifier les populations à réinstaller ou les catégories de personnes vulnérables à traiter en priorité, les influences nationales ont souvent préséance sur les possibilités et les besoins internationaux en capacités de réinstallation. D'autres pays fondent l'utilisation de leur capacité sur le besoin international ainsi que sur des considérations d'ordre régional et géographique. On ne peut pas vraiment espérer qu'il en soit autrement, et bon nombre de ces facteurs suscitent la sympathie du public à l'égard des réfugiés. La réinstallation pourrait cependant être améliorée, et son utilisation deviendrait plus stratégique, si les pays commençaient à travailler collectivement à la réalisation d'objectifs convenus. Des pays assumeraient alors des rôles différents peut-être, mais d'une façon mieux coordonnée.

34. L'utilisation stratégique de la réinstallation nécessite une consultation internationale plus vaste et une prise de décision collective en vue de trouver la solution appropriée aux afflux de réfugiés et aux besoins de solutions durables d'une population réfugiée. Le HCR, les pays d'accueil et les pays de réinstallation devront participer à un exercice collectif d'analyse et de décision quant aux mesures appropriées à prendre à l'égard de populations de réfugiés particulières et entre les populations de réfugiés.

35. Conscients que la plupart des pays ont un processus budgétaire annuel, nous croyons toutefois que des engagements de réinstallation pluriannuels représenteraient un outil inestimable dans nombre de cas. Des pays de réinstallation acceptent peut-être d'engager sur une base pluriannuelle une partie de leur capacité annuelle habituelle.
36. Les pays devront adopter de nouveaux critères de sélection pour la réinstallation. Selon la situation particulière, la solution globale peut consister à réinstaller un groupe de réfugiés ayant besoin d'une protection individuelle ou à réinstaller un groupe de réfugiés dont le besoin de protection découle de leur appartenance au groupe. Pour que la réinstallation soit utilisée d'une manière stratégique, il faudra probablement envisager plus souvent la réinstallation de groupes de personnes. Un processus d'analyse des besoins du groupe et de détermination de l'admissibilité remplacerait dans nombre de cas une évaluation individuelle du besoin de réinstallation. Mais cette approche n'éliminerait pas la nécessité d'effectuer une évaluation individuelle en vue d'intercepter les cas d'exclusion possible ou les personnes interdites de territoire pour d'autres raisons.
37. Dès lors que les États travailleront à améliorer et à mieux coordonner l'utilisation stratégique de la réinstallation, il serait bon de définir les critères de sélection à appliquer dans différents cas. Le Groupe de travail sur la réinstallation a reçu de l'Agenda pour la protection le mandat de poursuivre son examen des critères de sélection à appliquer dans les situations de déplacements massifs (But 3, Objectif 6, Action 2).
38. Pour que la réinstallation soit stratégique, les États devront chercher à élargir les liens au moyen d'un partenariat avec les pays de premier asile. Ces derniers devront être plus ouverts à prendre des engagements au nom des réfugiés en plus d'offrir une protection. Il peut s'agir d'engagements à maintenir une protection efficace, à fournir une intégration sur place ou à accepter des retours de mouvements secondaires. La participation d'un pays de premier asile à une intervention conjointe à la réinstallation aurait le potentiel de transformer une situation non stratégique en une situation stratégique. Ce genre d'entente devrait idéalement découler d'une analyse collective réunissant le pays de premier asile, le HCR et les pays de réinstallation. Les ententes pourraient être multilatérales ou intervenir seulement entre un pays de réinstallation, un pays d'accueil et le HCR.
39. La réinstallation de plus grands nombres de réfugiés doit être plus efficace de façon à éviter des hausses de coûts massives pour le HCR et à réduire les coûts pour les pays de réinstallation. Les ententes de traitement actuelles sont coûteuses en ressources et en argent. Des processus et des procédures d'inscription améliorés peuvent grandement contribuer à l'efficacité du régime de réinstallation. L'intervention doit être faite beaucoup plus tôt dans une situation de réfugiés, comporter des données sur le besoin éventuel de réinstallation, comme l'identification du groupe, et permettre aussi une meilleure identification des personnes susceptibles d'être exclues.

VII. CONCLUSION

40. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, même dans des conditions idéales, seule une minorité des réfugiés du monde peuvent espérer être réinstallés dans un tiers pays. Il y aura sans aucun doute des situations concurrentes où la réinstallation pourrait être utilisée stratégiquement et où les États devront trouver des moyens de décider quels groupes ou situations prolongées doivent être choisis. Il s'agira peut-être, en fin de compte, de trouver un équilibre entre l'optimisation de l'utilisation stratégique ou des avantages éventuels et les considérations d'ordre humanitaire. Pour créer un cadre d'utilisation plus stratégique de la réinstallation cependant, les États devront s'engager dans un mécanisme de solidarité et de collaboration internationale véritable au profit des réfugiés. Une approche de ce genre aurait des retombées considérables puisqu'elle permettrait une expansion importante des solutions durables et redonnerait à la communauté internationale la capacité d'offrir des solutions mieux planifiées et concertées aux besoins des réfugiés.

41. Selon le Haut Commissaire, la réinstallation est une question qui peut être abordée dans le cadre de la Convention enrichie. Par conséquent, le Comité permanent voudra peut-être que les suggestions formulées ici soient étudiées plus avant dans le forum du HCR. Le forum sera l'occasion pour les États et d'autres intervenants d'évaluer la mesure dans laquelle on peut répondre aux besoins des réfugiés avec des moyens mieux coordonnés. Les ententes multilatérales envisagées par la Convention enrichie permettraient d'utiliser la réinstallation d'une manière plus stratégique et d'en maximiser les retombées.