

# CHAPITRE DEUX





## CHAPITRE DEUX ÉVOLUTION DE LA RÉINSTALLATION

### Introduction

**La réinstallation** remplit trois fonctions également importantes :

*Premièrement*, c'est un instrument de protection internationale qui répond aux besoins spécifiques des réfugiés dont la vie, la liberté, la sûreté, la santé et les autres droits fondamentaux sont menacés dans le pays où ils ont cherché l'asile .

*Deuxièmement*, il s'agit d'une solution durable pour de grands nombres ou des groupes de réfugiés au même titre que les autres solutions durables (le rapatriement librement consenti et l'intégration sur place).

*Troisièmement*, cela peut constituer une expression tangible de la solidarité internationale ainsi qu'un mécanisme de partage des responsabilités permettant aux États de se répartir le fardeau et de réduire les problèmes pesant sur le pays de premier asile<sup>1</sup>.

### Objectif

Ce chapitre a pour objectif de **mettre en lumière** :

- l'histoire et l'évolution du recours à la réinstallation comme instrument de protection internationale et solution durable ;
- l'évolution de certains concepts, tels que l'utilisation stratégique de la réinstallation dans le cadre de stratégies globales de recherche de solutions ;
- les développements opérationnels visant à améliorer la gestion de la réinstallation ; et
- les défis actuels de la réinstallation.

<sup>1</sup> HCR, *Consultations mondiales sur la protection internationale/Troisième plate-forme : Renforcer et élargir la réinstallation aujourd'hui : Dilemmes, défis et possibilités*, 25 avril 2002, EC/GC/02/7, II A 5, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d62679e4.html>

## DANS CE CHAPITRE

<b>2.1 Histoire de la réinstallation</b>	<b>49</b>
2.1.1 « Boat people » indochinois	50
2.1.2 Changement d'orientation en faveur des besoins de protection individuelle	52
2.1.3 Intensification de la consultation en matière de réinstallation : Groupe de travail et Consultations annuelles tripartites sur la réinstallation	53
2.1.4 Initiative d'intégration	55
2.1.5 La réinstallation de nouveau prise en compte comme solution durable	56
<b>2.2 Meilleure utilisation de la réinstallation</b>	<b>57</b>
2.2.1 Utilisation stratégique de la réinstallation	57
2.2.2 Méthodologie de groupe	61
2.2.3 Accent sur les situations prolongées	62
2.2.4 Réfugiés urbains	63
<b>2.3 Meilleure gestion mondiale de la réinstallation au sein du HCR</b>	<b>65</b>
2.3.1 Programme de déploiement HCR-CICM en matière de réinstallation	65
2.3.2 Changements structurels	66
2.3.3 Instruments opérationnels	67
<b>2.4 Élargissement de la base de la réinstallation</b>	<b>70</b>
2.4.1 Programme « Réinstallation dans la solidarité »	71
2.4.2 Réinstallation européenne et Fonds européen pour les réfugiés	71
<b>2.5 Contexte actuel et défis en matière de réinstallation</b>	<b>72</b>

## 2.1 HISTOIRE DE LA RÉINSTALLATION

La réinstallation est, aujourd'hui, reconnue comme étant un instrument essentiel de protection internationale qui fait partie intégrante des stratégies globales de protection et de recherche de solutions durables. Si, depuis la création du système de protection internationale des réfugiés, des opérations de réinstallation ont été menées sous une forme ou une autre, l'utilisation et l'importance de cette solution aux problèmes de réfugiés ont évolué au fil des décennies.

Entre les deux Guerres mondiales, la réinstallation a constitué la solution principale ou partielle dans de nombreuses situations de réfugiés. Au début des années 1920, par exemple, quelque 45 000 Russes blancs, ayant fui en Chine après la révolution russe, ont été réinstallés ailleurs. Dans les années 1930, plusieurs organisations internationales d'aide aux réfugiés ont été chargées de la réinstallation des Juifs et autres populations qui fuyaient les persécutions nazies.

Lorsque l'Organisation des Nations Unies a remplacé la Société des Nations en 1945, elle a créé, en 1946, un nouvel organe baptisé Organisation internationale pour les réfugiés (OIR). Le mandat de l'OIR était de protéger les groupes de réfugiés existants ainsi qu'une nouvelle catégorie de populations composée des quelque 21 millions de réfugiés disséminés à travers l'Europe à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Au départ, le principal objectif de cette organisation était le rapatriement. Cependant, l'intensification des tensions politiques, annonciatrices de la Guerre froide, a placé l'accent sur la réinstallation des personnes présentant des « raisons valables » de ne pas retourner chez elles. Ces « raisons valables » comprenaient la « persécution ou la crainte de persécution à cause de leur race, leur religion, leur nationalité ou leurs opinions politiques ». Sur une période de cinq ans, de 1947 à 1951, l'OIR a réinstallé plus d'un million de personnes (quatre cinquièmes en dehors de l'Europe) alors qu'elle n'en a rapatrié que 73 000.

Au moment où l'OIR a cédé la place à l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), la protection internationale était devenue la raison d'être principale de la nouvelle entité, et la réinstallation était, à cet égard, un instrument clé.

Le HCR a recouru de manière intensive à la réinstallation pour résoudre la situation des réfugiés européens à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pendant les trois décennies qui ont suivi, le HCR a accordé la même attention aux trois solutions durables (rapatriement librement consenti, intégration sur place et réinstallation) en fonction des circonstances.

La réinstallation a évolué dans le contexte de la Guerre froide. L'effort historique visant à porter assistance aux personnes déplacées suite aux événements de la Seconde Guerre mondiale a coïncidé avec le désir des gouvernements de faciliter le déplacement de certaines personnes pour des raisons de politique nationale et étrangère.

Trois mouvements de populations majeurs méritent d'être mentionnés : la réinstallation des Hongrois dans les années 1950, celle des Asiatiques expulsés d'Ouganda en 1972 et celle des Latino-Américains fuyant le Chili à partir de 1973. L'invasion soviétique de la Hongrie, en 1956, a provoqué la fuite en Yougoslavie et en Autriche de 200 000 réfugiés, dont beaucoup ont été réinstallés ultérieurement dans d'autres pays. En 1972, l'Ouganda a expulsé la plus grande partie de la

minorité asiatique du pays. Grâce au HCR, à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), quelque 40 000 Ougandais d'origine asiatique ont pu être réinstallés en quelques mois dans 25 pays au total. Après un coup d'État au Chili en septembre 1973, des réfugiés provenant de pays voisins ont été menacés de refoulement. Le Haut Commissaire a adressé un appel au gouvernement militaire chilien pour le respect du droit de ces personnes. Dans le même temps, le Haut Commissaire a demandé l'aide des pays de réinstallation. En mars 1974, près de 5 000 personnes avaient été réinstallées dans 19 pays en tout. La réinstallation, notamment dans d'autres pays de la région, a continué à jouer un rôle majeur en Amérique latine tout au long des années 70 et en Amérique centrale pendant les années 80.

### 2.1.1 « Boat people » indochinois

L'opération de réinstallation la plus importante et la plus impressionnante a été menée à la fin du conflit indochinois, lorsque l'exode massif des « boat people » a provoqué une crise de protection majeure dans la région. Dès 1979, certains pays d'accueil se sont mis à refuser d'accepter davantage de réfugiés. Ils ont empêché les bateaux d'accoster, allant même parfois jusqu'à les remorquer en pleine mer. Face à cette crise politique et humanitaire, la communauté internationale est parvenue à l'accord suivant : les « boat people » vietnamiens qui arrivaient dans des pays de premier asile en Asie du Sud-Est seraient autorisés à débarquer mais seraient ensuite réinstallés dans d'autres pays. L'adoption de cette mesure globale a préservé le concept de premier asile, tout en écartant le danger immédiat de pertes humaines massives. Dans les années qui ont suivi, près de 700 000 Indochinois ont été réinstallés dans d'autres pays.

Toutefois, la situation a changé en 1986 du fait de l'augmentation soudaine et massive des départs clandestins du Viet Nam. Le nombre de boat people dans les camps est passé de 31 694, début 1986, à 65 349, début 1989. Dans la mesure où la situation des droits de l'homme au Viet Nam n'avait pas connu de dégradation significative, il était clair que l'exode, bien que concernant toujours un certain nombre de réfugiés, était de plus en plus dû à des facteurs économiques.

### Plan d'action global

L'adoption d'un *plan d'action global* (PAG) en 1989 a permis d'apporter une solution globale et systématique au problème. Le PAG a mis fin à la réinstallation généralisée de tous les boat people et a introduit une approche qui comportait les éléments suivants :

- Tous les boat people vietnamiens auront le droit de débarquer dans les pays de premier asile, où leur cas sera examiné en vue d'obtenir un statut de réfugié.
- Tous les boat people habilités à recevoir le statut de réfugié seront ensuite réinstallés dans un pays tiers.
- Ceux qui n'auront pas reçu cette habilitation devront retourner au Viet Nam, avec la garantie, contrôlée par le HCR, qu'ils ne seront pas poursuivis en raison de leur départ illégal.



- Le HCR mettra en place un programme pour aider à la réintégration de ceux qui regagneront leur pays.
- Le Programme d'organisation méthodique des départs (ODP)<sup>2</sup> sera étendu, ses critères assouplis et ses procédures simplifiées pour faciliter l'émigration légale des groupes éligibles tels que les cas de regroupement familial ou les anciens détenus des camps de rééducation.

Le Viet Nam a lancé une vaste campagne d'information afin de dissuader ceux qui ne seraient pas éligibles au statut de réfugié de s'embarquer pour un voyage extrêmement risqué en pensant à tort qu'ils seraient systématiquement réinstallés dans d'autres pays. La mise en œuvre de cette campagne d'information et le début du rapatriement librement consenti au Viet Nam ont permis de réduire considérablement le nombre de boat people.

Après le PAG, le recours à la réinstallation à grande échelle a décliné. Rétrospectivement, la décision de 1979 de mettre en place une politique généralisée de réinstallation a été considérée comme un facteur d'attraction majeur. En effet, elle a poussé un grand nombre de personnes à quitter le Viet Nam davantage pour des raisons économiques et sociales que pour une quête de protection. Pendant ce temps, ailleurs dans le monde, des personnes qui avaient désespérément besoin d'être réinstallées pâtissaient du manque de places disponibles. Ce constat a nourri une désillusion très forte à l'égard de la réinstallation à grande échelle.

### **Facteurs de *répulsion* et facteurs d'*attraction***

Tout mouvement migratoire implique des facteurs de *répulsion* et d'*attraction*. Lorsqu'on examine le phénomène des migrations forcées, il faut tenir compte des causes profondes du départ, appelées également facteurs de *répulsion*. Toutefois, les facteurs d'*attraction* jouent également un rôle dans les schémas migratoires et influent sur la mise en œuvre et le succès des solutions durables.

Lorsqu'il envisage la solution du rapatriement volontaire, le HCR doit être convaincu que la décision des réfugiés de retourner chez eux s'appuie essentiellement sur des facteurs d'*attraction* positifs du pays d'origine. Cette décision ne doit pas être motivée par des facteurs de *répulsion* du pays d'accueil ou des facteurs d'*attraction* négatifs du pays d'origine (p. ex. menace contre les biens).

Lors de la planification des opérations de réinstallation, le HCR est confronté à la difficulté d'assurer la protection et la réinstallation des personnes qui en ont besoin, tout en veillant à ce que la réinstallation ne soit pas perçue comme une route migratoire alternative. Grâce à une gestion et une surveillance efficaces, le HCR a réussi à faire bénéficier de la réinstallation un nombre croissant de réfugiés, au même rythme que les autres solutions durables, sans pour autant créer de facteurs d'*attraction* liés à la migration économique. Le développement de systèmes fiables et efficaces visant à enregistrer les réfugiés, protéger l'intégrité des données et prévenir les fraudes a permis d'augmenter la portée et la flexibilité de la réinstallation. L'identification rapide et proactive des réfugiés, basée sur l'application équitable, transparente et cohérente des catégories de réinstallations établies par le HCR constitue également un point essentiel.

<sup>2</sup> Afin de faciliter l'émigration légale du Viet Nam et de réduire le nombre des départs clandestins, qui

## 2.1.2 Changement d'orientation en faveur des besoins de protection individuelle

À la lumière de l'expérience vietnamienne, l'attitude vis-à-vis de la réinstallation a évolué, entraînant, dans les années 1980 et 1990, une réduction des places de réinstallation disponibles et un changement dans le vocabulaire utilisé. Le rapatriement librement consenti est devenu la solution durable privilégiée et la réinstallation s'est de plus en plus focalisée sur les cas de protection individuelle. Le nombre de personnes réinstallées a connu une baisse significative. Tandis que le HCR réinstallait un réfugié sur vingt en 1979, ce chiffre est tombé à moins d'un sur 400 en 1994. Le HCR a réinstallé 34 640 réfugiés en 1994<sup>3</sup> sans pouvoir trouver de place pour plus de 24 000 personnes qui devaient être réinstallées. Ce recul de la réinstallation a également reflété le fait que les principaux pays de réinstallation ont concentré leurs efforts sur d'autres groupes de réfugiés ou de populations vivant dans des situations similaires, au détriment de la réinstallation des réfugiés identifiés par le HCR.

À la fin des années 1980, l'essentiel de l'activité de réinstallation s'est déplacé vers le Moyen-Orient, où les régimes répressifs et la guerre en Iran/Irak ont fait naître des besoins de protection et de réinstallation importants. Après l'avènement de la République islamique d'Iran en 1979, les Bahaïs iraniens ont été l'objet de violentes persécutions religieuses. Un grand nombre d'entre eux, qui s'étaient réfugiés dans des pays voisins comme la Turquie et le Pakistan dans les années 1980, ont été réinstallés par la suite. En 1991, la première guerre du Golfe a provoqué le déplacement d'environ deux millions d'Iraquiens en trois semaines seulement. Si la majorité d'entre eux sont retournés volontairement chez eux, la réinstallation a constitué la seule solution durable pour certains Iraquiens particulièrement menacés en Turquie. En 1992, à la suite de la première guerre du Golfe, le HCR a cherché à réinstaller quelque 30 000 Iraquiens à partir d'Arabie Saoudite, après avoir essayé en vain d'obtenir le rapatriement et l'intégration sur place. Entre avril 1992 et juin 1997, près de 21 800 Iraquiens ont bénéficié d'une réinstallation dans le cadre de l'un des seuls déplacements à grande échelle de la décennie, planifiés sur plusieurs années.

Un autre défi de taille a surgi en 1992 avec la nécessité de réinstaller les prisonniers se trouvant dans des lieux de détention en Bosnie-Herzégovine. Une opération d'urgence a commencé le 1<sup>er</sup> octobre 1992 dans le cadre d'un accord avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Cette opération a démarré le 1er octobre 1992 et a transféré les détenus dans un centre du HCR en Croatie. Au début du mois de juillet 1993, 22 pays avaient offert une protection temporaire ou une réinstallation aux anciens prisonniers et à leur famille, et plus de 11 000 personnes étaient parties dans des pays tiers. À partir de juin 1997, le HCR a directement participé à la réinstallation de quelque 47 000 réfugiés issus de l'ex-Yougoslavie.

---

avaient provoqué de nombreuses pertes humaines en mer, le HCR a contribué à la mise en place d'un Programme d'organisation méthodique des départs (ODP), qui offrait un moyen sûr et officiel d'émigrer.

<sup>3</sup> HCR, *Rapport du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* [pour la période du 1er janvier 1994 au 31 mars 1995], 25 avril 1995, E/1995/52, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c90b2f4.html>

En 1999, après la crise du Kosovo, le HCR a utilisé la réinstallation dans ses opérations humanitaires et son « programme d'évacuation humanitaire » (HEP). Au terme de l'opération d'urgence, environ 96 000 réfugiés, présents dans 28 pays d'accueil, avaient bénéficié du HEP. Certains pays hôtes ont utilisé leurs quotas de réinstallation annuels pour soutenir cette initiative visant à partager le fardeau. Les réfugiés, accueillis dans le cadre du HEP et des quotas de réinstallation réguliers, ont été autorisés à rester de façon permanente dans le pays d'accueil.

### **2.1.3 Intensification de la consultation en matière de réinstallation : Groupe de travail et Consultations annuelles tripartites sur la réinstallation**

L'« octroi automatique du statut de réfugié », hérité de la guerre froide, qui avait guidé certains États d'accueil dans le choix des personnes à réinstaller, a disparu à la fin des années 1980. En conséquence, les États ont de plus en plus sollicité l'avis du HCR en matière de réinstallation. Dans les années suivantes, le pourcentage de réinstallations des réfugiés identifiés par le HCR a augmenté, car les principaux États ont recentré leurs programmes de réinstallation sur les cas signalés par le HCR. La nécessité d'avoir des mécanismes de consultations entre le HCR et ses partenaires de réinstallation est devenue plus pressante, tandis que les États incitaient et aidaient le HCR à renforcer ses systèmes d'identification, de soumission et de réinstallation des réfugiés.

En réponse à l'incitation du Comité exécutif et aux recommandations formulées dans une évaluation interne des politiques et pratiques en matière de réinstallation conduite en 1994<sup>4</sup>, le HCR s'est attelé, au milieu des années 1990, à élaborer des processus de consultations multilatérales, à renforcer sa capacité de gestion de la réinstallation et à articuler la politique et les critères de réinstallation. Ces efforts ont abouti à la publication de la première version de son Manuel de réinstallation en 1996. Ce manuel est devenu un document de référence complet en matière de critères, de normes, de procédures et de priorités de réinstallation du HCR. Ce document a été complété par un programme de formation destiné au personnel chargé de la réinstallation, aux gouvernements et aux ONG partenaires.

### **Groupe de travail sur la réinstallation et Consultations tripartites annuelles sur la réinstallation**

L'évaluation a souligné l'importance du dialogue et de la coopération entre toutes les parties prenantes à la réinstallation, et invitait le HCR à créer des mécanismes de consultations systématiques avec ces partenaires. C'est dans cet esprit qu'est né en 1995 le Groupe de travail sur la réinstallation, composé de pays de réinstallation, du HCR et d'organisations internationales (initialement, seule l'Organisation internationale pour les migrations en faisait partie). Le Groupe de travail sur la réinstallation a commencé à se réunir de façon informelle

<sup>4</sup> HCR, *Réinstallation dans les années 1990 : Examen des politiques et pratiques*, EVAL/RES/14, décembre 1994 (en anglais), <http://www.unhcr.org/3ae6bdfd4.pdf>



en 1995. Lors de sa première réunion officielle en octobre 1995, il a convié des ONG issues des États de réinstallation en signe de reconnaissance de leur rôle de partenaires sur le terrain. Cela a été le point de départ des Consultations tripartites annuelles sur la réinstallation, dont la première s'est déroulée en juin 1996. Ces Consultations sont rapidement devenues un forum reconnu permettant de renforcer des partenariats et d'améliorer l'approche consultative et collaborative de la réinstallation.

Le Groupe de travail se réunit généralement deux fois par an et la présidence est attribuée, à tour de rôle, à chaque État de réinstallation. Il offre une tribune informelle permettant de discuter des directions politiques en matière de réinstallation. Il dirige également les efforts visant à améliorer l'utilisation de la réinstallation en tant qu'outil de protection internationale, solution durable et mécanisme de partage des charges et des responsabilités. Depuis sa création, le Groupe de travail sur la réinstallation a également assumé un rôle majeur dans les initiatives de protection du HCR, notamment pendant les débats des Consultations mondiales et de Convention Plus. Il participe, en outre, aux efforts permanents du HCR visant à résoudre les situations de réfugiés prolongées. De plus, le Groupe de travail sur la réinstallation soutient le travail des Consultations tripartites annuelles, en aidant à préparer les réunions et à suivre ses recommandations.

Les Consultations tripartites annuelles sur la réinstallation du HCR, qui se tiennent tous les ans en juin ou juillet, sont devenues le principal forum du suivi de l'agenda de la réinstallation. Ces Consultations tripartites annuelles aspirent, entre autres, à renforcer le rôle et l'utilisation stratégique de la réinstallation, promouvoir l'émergence de nouveaux pays de réinstallation et encourager la diversification des programmes et des perspectives de réinstallation.

Les participants de ces Consultations sont des États de réinstallation, le HCR, des organisations internationales et des ONG. Le président du Groupe de travail assure la coordination des consultations, avec le soutien du HCR et du point focal des ONG, qui est généralement de la même nationalité que le président. La participation des ONG est nécessaire pour garantir un processus de consultation plus efficace et transparent.

Les réunions du Groupe de travail et des Consultations tripartites annuelles sont, pour les États de réinstallation, les ONG et le HCR, l'occasion d'échanger des informations sur les besoins et les priorités en matière de réinstallation, de régler des questions opérationnelles, d'élaborer des stratégies communes pour répondre aux populations en attente de réinstallation, et de créer un consensus au sein du Comité exécutif sur de nouvelles stratégies de réinstallation, y compris l'établissement de programmes inédits. Lors de ces rencontres, le HCR attire l'attention sur les populations pour lesquelles la réinstallation est une priorité ou pourrait être utilisée stratégiquement et c'est dans le cadre de ce forum que le rapport sur les besoins globaux prévus en matière de réinstallation<sup>5</sup> fait l'objet d'un examen approfondi avec les partenaires.

---

<sup>5</sup> Les rapports sur les besoins globaux prévus en matière de réinstallation du HCR sont publiés une fois par an, à la lumière des informations communiquées par la planification anticipée en matière de réinstallation des opérations de chaque pays. Ces rapports sont généralement destinés à une distribution restreinte, même si une version est souvent proposée au public après les Consultations tripartites annuelles.

### 2.1.4 Initiative d'intégration

Grâce à la mise en place des consultations régulières et à une volonté accrue d'harmoniser les efforts de réinstallation, la communauté des États de réinstallation s'est élargie à la fin des années 1990. Certains États de réinstallation « traditionnels » ont apporté une aide financière généreuse pour aider le HCR à diversifier les perspectives de réinstallation et mettre en place des programmes de jumelage entre les anciens et les nouveaux États de réinstallation. Grâce à ce soutien, le HCR a pu également aider des États à créer l'infrastructure institutionnelle et les programmes nécessaires pour une bonne intégration des réfugiés réinstallés.

Constatant que les communautés d'accueil cautionnent et soutiennent davantage les politiques nationales de réinstallation lorsque l'intégration est « réussie », le HCR a lancé une vaste initiative d'intégration en 2000. L'émergence de nouveaux pays de réinstallation et la diversité croissante des demandes de réinstallation soumises par le HCR ont mis en lumière la nécessité de compléter les directives définies et acceptées par tous – qui sont présentées dans le Manuel de réinstallation – par des principes portant sur l'accueil et l'intégration des réfugiés dans leur nouvelle communauté.

La Conférence internationale sur l'accueil et l'intégration des réfugiés (ICRIRR), organisée en avril 2001 en Suède, représente un forum international permettant d'échanger des expériences, des procédures et des processus d'intégration divers, et de consolider les liens formels et informels entre tous les pays de réinstallation, qu'ils soient traditionnels, nouveaux ou futurs. Le réseau d'entraide des partenaires de mise en œuvre, formé par les pays de réinstallation, a appuyé les initiatives du HCR visant à renforcer les capacités et a aidé les nouveaux pays à mobiliser les ressources nécessaires pour soutenir leurs programmes de réinstallation.

La conférence a adopté une série de principes, qui ont servi de base à un nouveau manuel, intitulé *La réinstallation des réfugiés : Un manuel international pour guider l'accueil et l'intégration*<sup>6</sup>. Destiné aux personnes chargées de créer des programmes, ce manuel donne des exemples de bonnes pratiques en matière d'accueil initial, de préparation des communautés hôtes, de formation à la langue, d'éducation et d'emploi. Il aborde les questions que les responsables de programmes doivent se poser pour tenir compte des besoins de tous les réfugiés réinstallés.

Le manuel décrit l'intégration de la façon suivante :

- L'intégration est un processus permanent, mutuel et dynamique qui comporte de multiples facettes. Du point de vue du réfugié, l'intégration exige une préparation afin de s'adapter au mode de vie de la société d'accueil, sans pour autant abandonner sa propre identité culturelle.
- Du point de vue de la société hôte, elle requiert, de la part des communautés, la volonté d'être accueillantes et réceptives à l'égard des réfugiés et, de la

<sup>6</sup> HCR, *Conférence internationale sur l'accueil et l'intégration des réfugiés, 25-27 avril 2001-Norrköping, Suède. Compte rendu des débats, 27 avril 2001, en anglais, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3da1b7034.html>*

part des institutions publiques, la capacité de répondre aux besoins d'une population diversifiée.

- L'intégration possède plusieurs dimensions, au sens qu'elle se rapporte, d'une part, aux conditions de vie et à la participation dans tous les aspects de la vie du pays de réinstallation, et, d'autre part, à la propre perception du réfugié de son acceptation et son adhésion à la société hôte.
- Les chances offertes aux réfugiés réinstallés de devenir citoyens et de jouir d'une participation pleine et égale à la société impliquent un engagement fondamental de tous les gouvernements en faveur de l'intégration des réfugiés.
- Le regroupement familial est une condition indispensable à l'intégration des réfugiés. De même, les proches et les réseaux des communautés culturelles peuvent jouer un rôle majeur dans la bonne intégration des réfugiés.
- Une approche multidimensionnelle, globale et cohésive, impliquant les familles, les communautés et tout autre système, peut aider les réfugiés à reprendre espoir et démarrer une nouvelle vie<sup>7</sup>.

### 2.1.5 La réinstallation de nouveau prise en compte comme solution durable

Au début des années 2000, la majorité des réfugiés se trouvaient dans des situations prolongées sans aucune perspective de solutions rapides et sûres, les déplacements provoqués par des conflits s'étaient multipliés et les mouvements migratoires mixtes exerçaient une pression croissante. Cette réalité a contraint le HCR et la communauté internationale à envisager de nouveau le recours de la réinstallation comme solution durable, en particulier pour les groupes.

C'est un objectif majeur de la politique de réinstallation que d'offrir une solution durable aux réfugiés qui ne peuvent pas retourner volontairement chez eux, ni rester dans leur pays d'asile. Selon les mots du Haut Commissaire, « *Bien trop souvent, la protection des réfugiés est mise à mal car les solutions durables font défaut. N'oublions pas que pour le réfugié la protection ultime réside dans la mise en œuvre d'une solution* »<sup>8</sup>.

L'adoption de l'*Agenda pour la protection* en 2002 et de l'initiative Convention Plus en 2004 a redonné un nouvel élan à la réinstallation et celui-ci a occupé de nouveau le devant de la scène. L'*Agenda pour la protection* plaidait pour l'accroissement des possibilités de réinstallation grâce aux mesures suivantes :

- augmentation du nombre des pays de réinstallation ;
- utilisation plus stratégique de la réinstallation au bénéfice du plus grand nombre de réfugiés possible ;
- développement de programmes de constitution des capacités avec de nouveaux pays de réinstallation ;

<sup>7</sup> HCR, *Réinstallation des réfugiés. Un manuel international pour guider l'accueil et l'intégration*, septembre 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

<sup>8</sup> Voir HCR, *Résumé du Président : Réunion inaugurale du Forum (Convention Plus)*, 27 juin 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471dcaedo.html>

- incitation des pays de réinstallation à augmenter leurs quotas ;
- diversification des groupes de réfugiés accueillis ; et
- introduction de critères de réinstallation plus flexibles.

Le HCR a initié, de son côté, les changements suivants : amélioration de la gestion des activités de réinstallation ; approche plus globale de l'utilisation de la réinstallation en tant que solution durable ; partenariat plus efficace dans le processus de réinstallation ; planification plus stratégique de l'utilisation de la réinstallation afin d'optimiser les avantages offerts par cette solution à d'autres individus que ceux qui sont réinstallés ; intégration d'une planification anticipée pour la réinstallation au Plan d'opérations par pays aux termes duquel tous les bureaux de terrain du HCR sont responsables d'examiner les besoins potentiels de réinstallation au sein de leurs opérations ; introduction d'une méthodologie relative à la réinstallation des groupes.

La réinstallation est donc réapparue comme une solution durable et une expression majeure de la solidarité internationale et du partage de la charge, tout en demeurant un précieux instrument de protection. L'accent est désormais mis sur une planification anticipée afin d'évaluer et d'identifier de façon exhaustive les besoins de réinstallation, et sur une utilisation stratégique de la réinstallation dans le cadre d'une approche globale de recherche de solutions durables afin d'optimiser les bénéfices de la protection.

## 2.2 MEILLEURE UTILISATION DE LA RÉINSTALLATION

### 2.2.1 Utilisation stratégique de la réinstallation

Chargé par l'*Agenda pour la protection* d'explorer l'utilisation stratégique de la réinstallation, le Groupe de travail sur la réinstallation a étudié la manière de planifier la réinstallation de façon à optimiser les bénéfices *globaux* au-delà de ceux destinés aux réfugiés réinstallés. Il a été reconnu que la réinstallation devait être envisagée de façon intégrée, c'est-à-dire depuis la définition des politiques et la sélection des réfugiés jusqu'à l'intégration de ces derniers dans leur nouveau pays. Globalement, la création de conditions permettant une utilisation plus stratégique de la réinstallation permet aux États de participer à une coopération et une solidarité véritablement internationales en faveur des réfugiés, et de s'engager sur plusieurs années afin d'améliorer la prévisibilité et de soutenir des solutions globales.

Le Groupe de travail sur la réinstallation a défini l'**utilisation stratégique de la réinstallation** comme « *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* »<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> HCR, *L'utilisation stratégique de la réinstallation* (Document de travail préparé par le Groupe de travail sur la réinstallation), 3 juin 2003, EC/53/SC/CRP.10/Add.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac9b.html>

En termes de protection, une quantité d'avantages à court, moyen et parfois long termes découlent directement ou indirectement de l'utilisation de la réinstallation. Tandis que certains bénéfices peuvent être le résultat immédiat de la réinstallation (tel que la décongestion des camps), et que d'autres bienfaits imprévus peuvent apparaître dans certaines situations, les parties prenantes doivent absolument entreprendre des efforts et des investissements concertés et coordonnés si elles souhaitent obtenir des bénéfices spécifiques en matière de protection.

Le document de 2010 présentant la position du HCR sur l'utilisation stratégique de la réinstallation<sup>10</sup> a souligné que ces bénéfices spécifiques pourraient être conçus de façon à accroître progressivement les impacts stratégiques. La planification stratégique inclut une illustration claire des résultats progressifs de protection, attendus de la part de diverses contributions destinées à la réinstallation sur une période donnée. Le but est d'optimiser les efforts concertés des différentes parties prenantes.

Ce document présente des exemples des bénéfices en matière de protection pouvant découler d'opérations de réinstallation rendues possibles grâce à l'engagement des principales parties prenantes. Dans les **pays de premier asile**, ces possibles bénéfices sont les suivants :

- **amélioration de l'environnement de protection**, en incitant les pays d'accueil à maintenir l'accès à l'asile, adhérer au principe de non-refoulement, réduire la détention et élargir l'espace de protection ;
- **ouverture de solutions durables alternatives**, en encourageant le dialogue avec un pays d'accueil afin de créer un environnement de protection plus favorable et d'élaborer des stratégies de solutions globales ;
- **impact sur le comportement et l'attitude des pays d'asile** en les encourageant à offrir aux réfugiés un accès aux moyens d'existence, aux soins de santé, à l'emploi et l'éducation, ainsi que la liberté de mouvement et de résidence ;
- **décongestionnement ou consolidation des camps** et réduction des pressions exercées sur les programmes d'aide et les ressources rares ;
- **réduction des déplacements de population inutiles à l'intérieur d'un pays**, par exemple entre les milieux urbains et les camps de réfugiés, en garantissant un accès équilibré et équitable à la réinstallation dans les pays d'asile ;
- **amélioration de la cohésion au sein de la communauté**, en offrant aux communautés hôtes voisines des services auparavant accessibles aux seuls réfugiés; et en renforçant la participation et la capacité de la société civile dans le domaine de la protection des réfugiés ;
- **changement du comportement et des attitudes des réfugiés**, et des autres personnes relevant de la compétence du HCR, en réduisant leur dépendance, en luttant contre les violences sexuelles et sexistes, en augmentant le taux de scolarisation et de formation professionnelle et en favorisant les moyens d'existence ;

<sup>10</sup> HCR, *Document présentant la position du HCR sur l'utilisation stratégique de la réinstallation*, 4 juin 2010 (en anglais), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cod1oac2.html>

- **envois de fonds** facilités entre les réfugiés réinstallés et les réfugiés vivant dans des pays d'asile ;
- **intensification de la mobilisation et la participation des réfugiés** dans les initiatives de consolidation de la paix.

Un accès amélioré et équitable à la réinstallation peut également avoir un impact sur le **contexte régional**. Il permet notamment de : réduire les facteurs de répulsion et d'attraction qui entraînent des déplacements secondaires et favorise la traite des êtres humains et le trafic de migrants ; intensifier la coopération régionale et la gestion de la migration grâce au partage des responsabilités ; et encourager de manière générale l'intérêt à améliorer la protection des réfugiés et élaborer des programmes de réinstallation.

L'utilisation stratégique de la réinstallation peut également accroître les bénéfices en termes de protection pour les **pays de réinstallation**. Ces bénéfices consistent notamment à : augmenter la gamme et la qualité des services proposés aux demandeurs d'asile ; favoriser les attitudes positives à l'égard des réfugiés et lutter contre la xénophobie ; et enrichir la diversité culturelle et socio-économique au sein des communautés.

Le HCR a mis en pratique la planification stratégique de la réinstallation afin d'améliorer la protection à plus grande échelle. Dans le cadre de ces efforts, le HCR a notamment négocié plusieurs accords pour améliorer les conditions de protection dans le pays d'asile (et atténuer le risque de refoulement) et garantir que les demandeurs d'asile et les réfugiés obtiennent les documents appropriés (p. ex en Égypte et en Turquie), que son personnel ait accès aux réfugiés en détention (p. ex en Chine) et que le territoire d'asile reste ouvert (p. ex. en Syrie).

### Exemple : fermeture du camp d'Al-Tanf

Al Tanf était un camp de fortune situé dans une bande étroite du no man's land entre la frontière syrienne et iraquienne. Il avait été établi en mai 2006 pour les réfugiés palestiniens qui fuyaient les persécutions en Irak parce qu'aucun État de la région ne voulait les accueillir.

Les réfugiés du camp étaient l'objet de grandes restrictions en matière de liberté de circulation et souffraient de conditions de vie inadaptées, d'insécurité physique et d'un accès aux soins médicaux et autres services très limité. Ils devaient endurer des conditions très dures dans le désert : températures extrêmes, tempêtes de sable, inondations et risques d'incendie qui menaçaient leur santé et leur bien-être. Sans aucune perspective d'admission en Syrie ou de retour en Irak, la réinstallation était la seule solution durable viable pour les réfugiés palestiniens du camp d'Al-Tanf et des autres camps.

Après des efforts menés conjointement avec les autorités syriennes et certains pays de réinstallation, le HCR a réinstallé plus d'un millier de réfugiés palestiniens dans des pays tiers, par le biais notamment des Dispositifs de transit d'urgence. Le camp d'Al-Tanf a finalement été fermé en février 2010.



La réinstallation des réfugiés palestiniens d'Irak est un exemple concret du partage des responsabilités, qui a permis d'améliorer l'environnement de protection dans cette région. En cette réinstallation n'a pas seulement mis un terme à la souffrance des réfugiés ; elle a, de plus, renforcé la coopération et le dialogue entre les HCR et les gouvernements afin de préserver et étendre l'espace de protection existant. Elle a, en outre, contribué à un accès de meilleure qualité et plus systématique à la détention dans certains endroits. Dans l'ensemble, la réinstallation a permis une meilleure réponse en termes de protection pour les personnes relevant de la compétence du HCR dans cette région.

La réinstallation doit être intégrée à des stratégies de protection et d'intervention globales et refléter les priorités régionales. L'expérience a prouvé l'importance d'une planification pluriannuelle et d'un engagement durable dans la mise en œuvre graduelle des stratégies globales, notamment lorsque la diplomatie et l'aide au développement sont liées à l'utilisation stratégique de la réinstallation.

Dans de nombreuses situations, les États auront besoin d'adopter une approche pluridimensionnelle, incluant l'aide au développement, la diplomatie et des engagements au-delà de la seule réinstallation. Les États concernés doivent dialoguer afin de définir à l'avance les bénéfices potentiels en termes de protection pouvant raisonnablement résulter de la réinstallation et clarifier les rôles des principales parties prenantes. La création d'un « noyau » ou d'un « groupe de réflexion », impliquant des États concernés, le HCR et d'éventuelles ONG partenaires peut offrir une plate-forme efficace favorisant le dialogue et la coordination. La participation de nombreux États de réinstallation est une preuve de la solidarité internationale et permet d'optimiser les bénéfices stratégiques.

L'établissement de points de repère mesurables et de délais pour évaluer les bénéfices en termes de protection contribue à mobiliser les efforts et à se focaliser sur les résultats. Les ONG et la société civile (réfugiés y compris) ont un rôle majeur à jouer dans la défense des réfugiés. Elles doivent, pour cela, soutenir les initiatives de réinstallation stratégiques et définir à l'avance quels bénéfices potentiels en termes de protection peuvent découler de façon réaliste de l'engagement en faveur de la réinstallation. Si la réinstallation ne saurait être conditionnée à des améliorations dans les pays d'asile, elle peut être reliée à des objectifs de protection, tels que l'amélioration des conditions de détention, les permis de travail et la possibilité d'intégration locale offerte à des profils spécifiques de réfugiés.

Dans l'ensemble, la réinstallation ne doit pas être conditionnée à d'autres bénéfices en matière de protection pouvant résulter de son utilisation. En général, tout bénéfice en termes de protection découlant de l'utilisation [stratégique] de la réinstallation doit être considéré comme un plus et un complément des bénéfices obtenus par les réfugiés réinstallés.

## 2.2.2 Méthodologie de groupe

L'utilisation stratégique de la réinstallation plaide pour que l'accent soit mis sur la réinstallation des groupes de personnes. En collaboration avec des États de réinstallation, le HCR a élaboré des procédures opérationnelles visant à identifier les groupes de réfugiés nécessitant une réinstallation comme solution durable et à faciliter leur traitement. Parmi les groupes réinstallés au début du XXI<sup>e</sup> siècle figurent les « Lost Boys » du Soudan ainsi que les Bantous, Madhibans et Benadiris de Somalie ; toutes ces populations se trouvaient dans des situations de réfugiés prolongées au Kenya. La *méthodologie relative à la réinstallation de groupe*, publiée par le HCR en 2003, fournit aux bureaux du HCR un cadre pour identifier les groupes de réfugiés qui ont besoin d'être réinstallés.

Un groupe est défini comme une population de réfugiés spécifique dont les membres partagent suffisamment d'éléments en commun tels que d'avoir fui dans le passé, de connaître une situation similaire, d'éprouver la peur du retour et d'avoir un besoin de réinstallation. Ces éléments communs doivent pouvoir être articulés de façon crédible afin que le HCR puisse soumettre des demandes de réinstallation. Étant donné que les procédures de demande simplifiées du HCR économisent beaucoup de temps et d'énergie, la méthodologie de groupe a permis d'accroître significativement le nombre de dossiers soumis à la réinstallation et d'étendre géographiquement les activités de réinstallation dans les années qui ont suivi.

En consultation avec les États de réinstallation, cette méthodologie a été testée sur le terrain en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie centrale et orientale, et a été adaptée aux contextes locaux. Les groupes réinstallés comprennent les réfugiés libériens de Guinée et Sierra Leone, les réfugiés somaliens du Kenya, les réfugiés burundais de la République unie de Tanzanie, les réfugiés congolais rescapés du massacre de Gatumba au Burundi, les réfugiés érythréens d'Éthiopie et d'Arabie saoudite, les réfugiés afghans du Tadjikistan, les réfugiés ouzbèkes du Kirghizistan, les réfugiés du Myanmar vivant en Thaïlande et en Malaisie, et les réfugiés bhoutanais du Népal.

L'identification de ces groupes requiert une évaluation soignée de divers facteurs, problèmes de protection et considérations pratiques, l'objectif étant une utilisation stratégique de la réinstallation afin d'améliorer l'environnement de protection global. Afin d'intensifier la collaboration dans certaines situations de réfugiés prolongées, des États ont constitué des groupes restreints au sein du Groupe de travail sur la réinstallation. Ces groupes restreints ont incité la communauté internationale à s'engager à trouver des solutions à ces situations prolongées à travers des politiques de solutions globales et une planification coordonnée et pluriannuelle de la réinstallation. *L'utilisation de la méthodologie de groupe est détaillée au chapitre 5.7.*

### **Exemple : Groupe restreint sur les réfugiés bhoutanais au Népal**

En novembre 2005, sept pays se sont réunis à Genève pour former un groupe de travail, appelé le « Groupe restreint sur les réfugiés bhoutanais au Népal » afin d'offrir un soutien politique au HCR et d'inciter les gouvernements du Népal et du Bhoutan à trouver une solution globale à cette situation de réfugiés prolongée.

À la fin des années 1980, les mesures prises par le gouvernement royal du Bhoutan afin d'imposer une culture et une langue unique dans le pays et de restreindre la citoyenneté ont suscité de vives tensions et entraîné le déplacement de plus de 100 000 Bhoutanais d'origine népalaise qui ont fui vers le Népal entre 1988 et 1993. Ces réfugiés résident dans des camps surpeuplés à l'est du Népal depuis le début des années 1990, sans aucune perspective de retour volontaire ou de véritable intégration sur place.

Le groupe restreint se compose des membres suivants : Australie, Canada, Danemark, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Norvège et Pays-Bas, qui ont été rejoints par le Royaume-Uni en 2010.

En 2007, grâce à la collaboration du HCR et du gouvernement népalais visant à permettre l'enregistrement et le recensement des réfugiés présents dans les sept camps du pays, le groupe restreint a appelé toutes les parties à coopérer pour résoudre cette situation humanitaire. Ce groupe de pays a, en outre, pris publiquement des engagements pluriannuels en vue de réinstaller la majorité des 108 000 réfugiés bhoutanais dénombrés.

Conscients du rôle important que peuvent jouer la solidarité internationale et le partage de la charge, les membres du groupe restreint ont réitéré leur volonté de coopérer étroitement avec les gouvernements népalais et bhoutanais pour favoriser toutes les formes de solutions durables. Certains pays du groupe restreint se sont également déclarés prêts à fournir une assistance aux efforts de rapatriement vers le Bhoutan.

Fin 2010, plus de 40 000 réfugiés bhoutanais avaient été réinstallés grâce à la collaboration et à l'engagement de toutes les parties impliquées.

### **2.2.3 Accent sur les situations prolongées**

Plus de la moitié des réfugiés placés sous la responsabilité du HCR vivent en exil depuis des années, voire des décennies, sans aucune perspective immédiate de solution à leur situation. La souffrance de millions de réfugiés dans le monde entier qui vivent des situations prolongées constitue l'un des plus grands défis du HCR et de la communauté internationale. Pour résoudre ce problème de manière juste et efficace, la communauté internationale doit s'engager sur différents plans : l'action ; les principes de solidarité internationale et de partage des responsabilités ; la coopération et la coordination ; les normes internationales relatives aux droits de l'homme ; et la recherche de solutions diversifiées et complémentaires.

Dans sa *Conclusion sur les situations de réfugiés prolongées* de 2009, le Comité exécutif a, de nouveau, insisté sur le fait que les situations de réfugiés prolongées exposent les réfugiés à des risques accrus. Il a également souligné la nécessité

de redoubler les efforts et la coopération sur le plan international afin de trouver des approches concrètes et globales permettant de soulager la souffrance de ces réfugiés et de leur proposer des solutions durables. Le Comité exécutif a appelé les États et le HCR à poursuivre activement l'utilisation stratégique et intensifiée de la réinstallation dans un esprit de partage international de la charge et des responsabilités. Il incite les États à offrir davantage de places de réinstallation et à envisager des critères de réinstallation flexibles, compte tenu du fait que de nombreux réfugiés en situations prolongées peuvent rencontrer des difficultés à articuler une demande détaillée de statut de réfugié.

En décembre 2008, le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection a mis l'accent sur les situations de réfugiés prolongées. Il a examiné les nombreuses conséquences négatives qui découlent de ces situations, et a identifié quelques solutions émergentes possibles<sup>11</sup>. Le Haut Commissaire a également lancé une *Initiative spéciale sur les situations de réfugiés prolongées*, axée sur cinq situations dans différentes régions du monde dans lesquelles des réfugiés vivent en exil depuis longtemps : les réfugiés afghans en République islamique d'Iran et au Pakistan ; les réfugiés du 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<sup>12</sup>. La réinstallation a été identifiée comme un élément de solutions durables pour trois de ces situations : la République islamique d'Iran et le Pakistan, le Bangladesh et l'est du Soudan.

Cette identification des priorités ne détourne pas le HCR de sa quête permanente d'amélioration des conditions et de solutions pour les réfugiés en situations prolongées du monde entier.

## 2.2.4 Réfugiés urbains

Le HCR a publié, en 2009, un document présentant sa politique urbaine révisée dans lequel il énonçait une nouvelle approche du traitement des cas de réfugiés en milieux urbains, en reconnaissant notamment leurs besoins de réinstallation. Cette approche se démarque notablement de la politique précédente qui s'occupait essentiellement des réfugiés vivant dans les camps. Elle reconnaît que les déplacements vers les milieux urbains peuvent être une réponse légitime à l'absence de moyens d'existence, d'éducation, et même de sécurité physique et matérielle de certains camps<sup>13</sup>.

Cette politique révisée rouvre le débat complexe portant sur la légitimité des mouvements « secondaires » des réfugiés qui n'ont pas trouvé de « protection effective ». En effet, si, dans sa Conclusion 58, le Comité exécutif a stipulé que les réfugiés, ayant trouvé une protection effective dans un pays donné, ne doivent pas entrer illégalement dans un autre État et si certains États de réinstallation sont réticents à réinstaller ceux qu'ils soupçonnent d'être entrés

<sup>11</sup> HCR, *Situations de réfugiés prolongées*, 20 novembre 2008, UNHCR/DPC/2008/Doc. 02, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fb92d2.html>

<sup>12</sup> Pour un aperçu des cinq situations prioritaires, voir HCR, *Situations de réfugiés prolongées. Initiative du Haut Commissaire*, décembre 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496f03ad2.html>

<sup>13</sup> HCR, *Politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieux urbains*, septembre 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f2.html>

clandestinement, le HCR souligne que l'efficacité réelle de la protection offerte doit être minutieusement évaluée.

### Protection effective

*« Un réfugié qui n'est pas en mesure de vivre dans des conditions décentes et dignes et qui n'a aucune perspective réelle de trouver une solution durable dans ou depuis le pays d'asile dans un délai raisonnable ne peut être considéré comme ayant trouvé une protection effective. Lorsqu'un réfugié se déplace pour retrouver des membres de sa famille proche qui ne sont pas en mesure de le rejoindre dans le pays de premier asile, et lorsqu'un réfugié se déplace du fait d'autres liens forts avec le pays de destination, le mouvement secondaire peut également être justifié<sup>14</sup> ».*



Pour le HCR, c'est une priorité mondiale que de s'assurer que les réfugiés ayant besoin d'être réinstallés disposent d'un accès juste et transparent aux processus de réinstallation, quel que soit leur lieu de résidence. Cette politique révisée reconnaît que la gestion équitable et efficace de la réinstallation peut constituer un défi majeur en milieux urbains, car les réfugiés y sont généralement difficiles à identifier, notamment les plus vulnérables d'entre eux qui sont parfois les moins visibles et les plus discrets.

Pour offrir une protection aux réfugiés en milieux urbains et envisager notamment leur réinstallation, il est indispensable de procéder à un recensement précis et continu de ces populations. Celui-ci doit s'accompagner de systèmes externes et efficaces de sensibilisation, d'identification et d'orientation des réfugiés vulnérables pour lesquels la réinstallation est probablement la forme de protection la plus adaptée. À cet égard, il est essentiel d'impliquer les ONG et les autres partenaires notamment les organisations offrant une assistance médicale, sociale et juridique. *Les méthodes d'identification et les partenaires impliqués sont présentés en détail au **chapitre 4**.*

Afin de prévenir les attentes irréalistes et les problèmes de sécurité qu'elles peuvent engendrer, le HCR s'efforce de tenir les réfugiés bien informés des perspectives et des procédures de réinstallation. Dans le contexte urbain, il peut se révéler plus difficile de communiquer avec les réfugiés et les mesures de réinstallation doivent être adaptées aux caractéristiques spécifiques de chaque milieu urbain, et gérées de façon à limiter les risques liés à la réinstallation. Les réfugiés, dont le processus de réinstallation a démarré, doivent être incités, par exemple, à poursuivre activement des activités d'autosuffisance et d'éducation dans l'attente de l'issue de ce processus, et être également encouragés à explorer d'autres solutions possibles, le cas échéant.

Dans le sillage de la publication de la politique urbaine révisée et du dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection de 2009, le HCR a identifié sept « sites pilotes » où un effort particulier doit être accompli pour impliquer des partenaires. Ces villes sont : Nairobi, Desamparados (San José), Kuala Lumpur, Dushanbe, Moscou, St Pétersbourg et le Caire.

<sup>14</sup> Ibid, § 154.

## 2.3 MEILLEURE GESTION MONDIALE DE LA RÉINSTALLATION AU SEIN DU HCR

Les Consultations mondiales et l'Agenda pour la protection avaient appelé à l'intensification de la recherche de solutions durables, y compris une utilisation accrue et plus efficace de la réinstallation. De ce fait, le HCR a été amené à augmenter sa capacité de réinstallation des réfugiés. Le nombre d'opérations de réinstallation a augmenté considérablement. Outre l'élaboration d'un document d'orientation politique, le HCR a renforcé sa capacité et sa gestion opérationnelles des activités de réinstallation dans le monde.

En mettant l'accent sur une planification pluriannuelle, une amélioration de l'identification, une augmentation des capacités des processus de réinstallation et un renforcement du rôle de la réinstallation dans les stratégies de solutions globales, le HCR a pu augmenter de manière significative le nombre des identifications et des demandes de personnes ayant besoin d'une réinstallation.

### 2.3.1 Programme de déploiement HCR-CICM en matière de réinstallation

Le HCR a créé, en 1997, un programme de déploiement dans le but d'accroître sa capacité de soumettre des demandes de réinstallation et d'offrir au personnel compétent des ONG la possibilité d'acquérir de l'expérience sur le terrain dans le cadre d'opérations de réinstallation du HCR.

Le programme de déploiement est l'occasion pour des personnes expérimentées issues d'ONG et des fonctionnaires gouvernementaux de travailler au sein de l'organisation du HCR. Il permet ainsi d'améliorer la collaboration et le partage des savoirs entre différentes organisations. Les personnes détachées auprès du HCR sur le terrain peuvent mieux comprendre le fonctionnement du programme de réinstallation du HCR, tandis que le HCR profite de leur expérience en matière de travail communautaire dans les pays d'accueil et les pays d'asile.

Depuis 1998, la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM) administre le programme de déploiement et elle a élaboré de nouveaux outils de gestion au fur et à mesure que ce programme a pris de l'ampleur. Aujourd'hui, le programme de déploiement offre d'importantes ressources aux bureaux du HCR, dans la mesure où il accroît leur capacité à identifier, évaluer et soumettre des dossiers de réinstallation<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Pour d'autres informations sur le programme de déploiement, voir le site <http://www.icmc.net> et au chapitre 8 de ce manuel. Des programmes de déploiement similaires visent également à améliorer la capacité générale en matière de travail de protection (Projet de renforcement de la capacité de protection), et à aider aux opérations de détermination du statut de réfugié.



Bien que le statut officiel des personnes coopérant avec le HCR dans le domaine de la réinstallation puisse varier, dans le présent Manuel, le terme « **membres du personnel** » inclut les employés permanents du HCR, les personnes ayant des contrats temporaires, les consultants, les employés détachés, le personnel déployé et tout autre personnel affilié, ainsi que les personnes spécialement affectées auprès du HCR par les partenaires de mise en œuvre.



### 2.3.2 Changements structurels

Le HCR a procédé à plusieurs changements structurels majeurs et a mis l'accent sur les normes et les garanties opérationnelles afin d'améliorer chaque étape du processus de réinstallation.

#### Création du Service de réinstallation

En 2006, le Siège a transformé sa Section de réinstallation en un Service avec pour objectif d'améliorer la gestion des activités de réinstallation mondiales et de refléter le rôle majeur de la réinstallation dans les opérations du HCR.

Afin de garantir une bonne cohérence dans les activités de réinstallation au niveau mondial, le HCR a augmenté sa capacité à élaborer des politiques et à assurer une surveillance régionale. Ainsi, le HCR peut mieux élaborer des directives et instruments opérationnels servant à soutenir les opérations sur le terrain. Les relations au sein du Siège, et notamment entre les Bureaux régionaux, ont également été renforcés. Ainsi, des réunions régulières sont organisées pour favoriser la communication et la coordination en matière de politique et de changements de procédures et garantir une cohérence des communications opérationnelles liées aux activités de réinstallation.

#### Création de Centres régionaux de réinstallation

Pour atteindre les objectifs politiques et opérationnels, il est essentiel d'assurer une coordination étroite entre le Siège du HCR et ses bureaux de terrain. Le HCR a créé des **Centres régionaux de réinstallation** afin d'améliorer la coordination et la planification dans des régions où le nombre de bureaux impliqués dans la réinstallation et le nombre de réfugiés réinstallés ont augmenté considérablement<sup>16</sup>. Ces Centres régionaux aident à traiter les demandes de réinstallation dans leur région et coordonnent la mise en œuvre de politiques globales au niveau régional, améliorant ainsi la cohérence et la transparence du processus de réinstallation. En outre, les Centres régionaux de réinstallation renforcent les capacités des opérations de réinstallation, une mission particulièrement importante pour les petites opérations.

<sup>16</sup> Actuellement, il existe deux Centres régionaux de réinstallation, également appelés Centres de soutien régionaux : Nairobi (Kenya) et Beyrouth (Liban). Des administrateurs régionaux de la réinstallation sont également présents à Almaty (Kazakhstan), Bangkok (Thaïlande), Dakar (Sénégal), Kinshasa (République démocratique du Congo) et Pretoria (Afrique du Sud).

Pour faciliter la coordination et discuter de la planification, le HCR organise, chaque année, des réunions de planification stratégique sur la réinstallation dans chaque région majeure concernée par la réinstallation. Ces réunions mettent l'accent sur les problèmes et les défis propres à chaque région.

### 2.3.3 Instruments opérationnels

Le HCR a développé de nouveaux instruments pour améliorer la gestion des opérations de réinstallation. Il a rationalisé les procédures d'identification et de recommandation, mis en place un plan anti-fraude afin de renforcer la crédibilité et la fiabilité du processus, élaboré des programmes spécifiques de formation à la réinstallation pour accroître les compétences des personnels, et augmenté les ressources allouées aux activités de réinstallation. Le HCR a également élargi ses accords de partenariat avec des ONG. Ces changements sont présentés dans les chapitres opérationnels de ce manuel, qui détaillent les étapes de la réinstallation. Quelques-uns méritent, toutefois, d'être mentionnés ici en raison de leur caractère global : les procédures opérationnelles standard (POS) de base, la base de données d'enregistrement *proGres*, les mesures anti-fraude, l'*Outil d'identification des situations de risque accru* (HRIT) et les Centres de transit d'urgence.

#### Procédures opérationnelles standard (POS) de base en matière de réinstallation

Les procédures opérationnelles standard de base (POS) en matière de réinstallation<sup>17</sup> ont été élaborées par le Service de réinstallation afin de garantir la standardisation, la transparence et la prévisibilité des activités de réinstallation à travers le monde, et de renforcer les garanties de procédure pour minimiser le risque de fraude. Auparavant, chaque bureau de terrain élaborait des POS sans aucune coordination, ce qui a donné lieu à des écarts importants dans l'offre de services. Les POS de base mondiales fixent des normes minimales pour toutes les opérations, tout en autorisant des procédures spécifiques adaptées à la taille des opérations et aux situations locales. Lancées au second trimestre 2007, les POS de base sont continuellement actualisées et révisées afin de prendre en compte les changements de la politique de réinstallation.

#### *proGres*, un outil pour gérer la réinstallation

Créée pour améliorer les normes d'enregistrement du HCR, la base de données *proGres* n'est pas, à proprement parler, un instrument de réinstallation. Toutefois, si toutes ses fonctions sont exploitées, *proGres* permet un suivi des informations relatives aux réfugiés et ce, de l'enregistrement initial jusqu'à la mise en œuvre de la solution durable. Grâce à une approche globale, cet outil est utile dans de nombreuses opérations du HCR et situations (concernant aussi bien des réfugiés vivant dans des camps ou en milieux urbains) y

<sup>17</sup> HCR, *Procédures opérationnelles standard de base en matière de réinstallation*, révisées en 2011, (interne), en anglais, <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

compris : l'arrivée et l'assistance initiale, la détermination du statut de réfugié, une meilleure identification des besoins spécifiques, une mise à jour facile des changements survenus dans la composition familiale et un transfert des données sur le formulaire d'enregistrement en vue de la réinstallation (RRF). En outre, *proGres* offre de précieuses garanties pour lutter contre la fraude, en introduisant des mesures biométriques destinées à améliorer la sécurité des documents d'enregistrement et en permettant de réaliser des contrôles d'audit qui contribuent à la surveillance interne. *proGres* est donc un outil inestimable pour toute la gestion de la réinstallation. *Les archives électroniques sont détaillées au chapitre 4.7.3.*

## Lutte contre la fraude

La fraude et les mesures visant à prévenir et combattre ce phénomène sont devenues des sujets de préoccupation majeurs à la fois pour les États de réinstallation et pour le HCR. En 2004, le HCR a élaboré un plan d'action anti-fraude à la réinstallation en réponse aux cas de fraudes passés qui avaient menacé l'intégrité des activités de protection et de réinstallation. Ce plan incluait la formulation de stratégies préventives et d'outils de mise en place de l'enregistrement à la réinstallation ; la formation et la sensibilisation du personnel du HCR, des partenaires de mise en œuvre et des réfugiés ; et l'élaboration de politiques s'attaquant aux conséquences de la fraude. Aujourd'hui, les procédures opérationnelles standard incluent des mesures anti-fraude pour toutes les opérations de réinstallation. Ces garanties visent à réduire la fraude, empêcher que les réfugiés ne soient victimes de ce phénomène, protéger le personnel contre de fausses allégations et contribuer à la crédibilité et l'efficacité des activités de réinstallation du HCR. *Pour certaines garanties contre la fraude, voir le chapitre 4.4.*

## Outil d'identification des situations de risque accru (HRIT)

L'*outil d'identification des situations de risque accru* (HRIT) a été créé pour permettre au HCR d'identifier plus efficacement les réfugiés en situation de risque en combinant des évaluations participatives et communautaires avec des méthodes d'évaluation individuelles. Le HRIT et le manuel qui l'accompagne sont destinés au personnel du HCR et aux partenaires de mise en œuvre pour les aider à repérer les personnes à risque nécessitant une intervention de protection immédiate. Cet outil a une application très large et ne se limite pas à l'identification des réfugiés ayant besoin d'une réinstallation. Pour d'autres informations sur le HRIT, voir le *chapitre 5.5.4.*

## Centres de transit d'urgence

Les menaces de refoulement et les autres risques importants auxquels sont confrontés les réfugiés obligent sans cesse davantage le HCR à recourir à la réinstallation d'urgence. Cependant, la disponibilité des places pour les cas « urgents » et « prioritaires » et la capacité du HCR à soumettre des demandes de réinstallation d'urgence sont l'une et l'autre limitées. L'accès à

la réinstallation d'urgence est ralenti par des contraintes de procédures, telles que les réglementations sur les enquêtes de sécurité, qui retardent les décisions d'admission dans les pays de réinstallation. Certaines situations critiques en termes de sécurité ou certains contextes spécifiques empêchent également les missions de sélection, envoyées par les États de réinstallation, à accéder aux réfugiés dans le pays d'asile. Tous ces facteurs combinés prolongent le séjour de certains réfugiés dans les pays d'accueil et augmentent le danger auquel ils sont exposés.

Afin d'accroître sa capacité à fournir une protection, le HCR a négocié des accords permettant d'évacuer de manière temporaire les réfugiés afin de faciliter le processus de réinstallation. Deux modèles de dispositifs de transit temporaires ont été créés : un modèle de Centre de transit d'urgence (ETC), mis en place en Roumanie et en République slovaque, qui dispose d'installations permettant de loger les réfugiés évacués, et un Mécanisme de transit d'urgence (ETM), tel que celui mis en place aux Philippines qui ne compte pas de centre à proprement parler et où les réfugiés sont hébergés dans différents types d'habitations. Le terme de Dispositif de transit d'urgence (ETF) recouvre les deux réalités.

Le premier accord tripartite a été signé en novembre 2008 entre le HCR, le gouvernement roumain et l'OIM. Il établissait le Centre de transit d'urgence du Timisoara qui offrait une capacité permanente de 200 personnes. D'autres accords similaires ont été conclus en 2009 avec les Philippines pour la mise en place d'un dispositif à Manille, et en 2010 avec la Slovaquie pour l'établissement d'un centre à Humenné<sup>18</sup>.

L'évacuation vers un Dispositif de transit d'urgence :

- fournit une protection rapide et effective à un individu ou un groupe d'individus relevant de la compétence du HCR ;
- illustre concrètement le partage de la charge et des responsabilités en permettant à des États, non concernés par la réinstallation d'urgence, à accepter des cas provenant d'un Dispositif de transit d'urgence ;
- offre un accès à des groupes de réfugiés pour lesquels un processus de réinstallation n'a pas pu être lancé en raison d'un contexte d'asile particulier ;
- permet aux réfugiés de vivre dans un environnement sûr et sécurisé en disposant de services et d'une assistance dans l'attente d'une réinstallation ;
- offre aux pays de réinstallation un lieu sûr et stable où les procédures de réinstallation (entretiens, cours d'orientation culturelle et cours de langue) peuvent être réalisées dans des conditions optimales ;
- permet au HCR, à l'OIM et aux partenaires de mise en œuvre (IP) de fournir des services essentiels et une assistance aux réfugiés issus de situations extrêmement précaires, notamment ceux dont la vie, la liberté ou l'intégrité sont menacées dans leur premier pays d'asile ;
- incite les États abritant des ETF à participer à la réinstallation.

<sup>18</sup> Pour plus d'informations sur les chiffres, les motifs et les défis liés à la réinstallation d'urgence, voir HCR, *Note d'information sur la réinstallation d'urgence et l'utilisation des dispositifs de transit pour l'évacuation temporaire*, 19 mai 2010 (en anglais), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bf3adfb2.html>

Il est nécessaire d'assurer une coordination active de tout le processus d'évacuation entre le personnel local du HCR, le personnel du Dispositif de transit d'urgence et le Siège pour permettre de mener des évacuations d'urgence efficaces, prévisibles et systématiques, et de minimiser les impacts négatifs non souhaités.

Avant une évacuation, un État de réinstallation doit généralement donner son accord pour recevoir les réfugiés concernés en entretien, ou examiner leur candidature sur dossier. Cet accord réduit le risque de refus et le danger que les réfugiés restent bloqués dans le Dispositif de transit d'urgence, ce qui pourrait porter préjudice à l'ensemble du processus<sup>19</sup>. Dans certaines circonstances exceptionnelles, des réfugiés peuvent être évacués avant qu'un pays de réinstallation n'ait été identifié. *Pour plus d'informations sur les procédures d'évacuation, consulter le [chapitre 7.6.4](#).*

## 2.4 ÉLARGISSEMENT DE LA BASE DE LA RÉINSTALLATION

Le nombre de pays de réinstallation a augmenté. Dans les années 1980, il existait 10 pays de réinstallation « traditionnels ». Aujourd'hui on compte 25 pays qui ont établi des programmes de réinstallation ou se sont engagés à mettre en œuvre des programmes<sup>20</sup>.

### États participant à la réinstallation dans le monde (décembre 2010)

Argentine, Australie, Brésil, \*Bulgarie, Canada, Chili, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, \*Hongrie, Islande, Irlande, Japon (programme pilote), Nouvelle-Zélande, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Suède, Royaume-Uni et Uruguay.

\* programme mis en place à partir de 2012

Cependant, le nombre total des places de réinstallation ou « quotas » accordés par chaque État ne progresse pas au même rythme que le nombre des réfugiés ayant besoin d'une réinstallation, ou que le nombre de dossiers de réinstallation que le HCR peut soumettre.

Pour combler cet écart, le HCR poursuit en parallèle les trois efforts suivants :

- encourager davantage de pays à créer des programmes de réinstallation (ou à étudier des demandes de réinstallations soumises ponctuellement par le HCR) ;
- demander aux pays de réinstallation d'élargir leurs programmes de réinstallation existants (annuels ou pluriannuels) ; et

<sup>19</sup> Certains accords tripartites contiennent des clauses permettant au pays d'accueil de suspendre l'arrivée de nouveaux cas, si les réfugiés demeurent trop longtemps sur leur territoire sans solution. Lors de cette suspension, aucun nouveau réfugié n'est admis à bénéficier du Dispositif de transit d'urgence tant que le nombre de cas à traiter n'atteint pas le niveau convenu.

<sup>20</sup> Pour plus d'informations sur les tendances actuelles et les chiffres concernant la réinstallation, voir la page sur la réinstallation, disponible sous la rubrique Solutions durables sur le site Intranet du HCR ou les *Questions fréquemment posées sur la réinstallation* sur le site du HCR à l'adresse <http://www.unhcr.org>.

- traiter par ordre de priorité les besoins et les demandes de réinstallation, à la lumière de la disponibilité limitée des places de réinstallation.

Les Consultations tripartites annuelles sur la réinstallation jouent également un rôle clé en encourageant le développement de la réinstallation et en apportant une aide aux nouveaux pays de réinstallation. Depuis l'élan majeur de la fin des années 1990 qui a visé à accroître le nombre de pays de réinstallation, deux initiatives régionales majeures ont poussé davantage d'États à participer aux opérations de réinstallation : le programme « Réinstallation dans la solidarité » en Amérique latine et la proposition d'un programme européen commun de réinstallation.

### **2.4.1 Programme « Réinstallation dans la solidarité »**

En novembre 2004, à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, le Plan d'action de Mexico a été adopté par 20 pays d'Amérique latine. Ce plan constitue une initiative de protection novatrice pour la région. En traitant à la fois des réfugiés et des personnes déplacées internes, il met l'accent sur les milieux urbains et les régions frontalières marginalisées. Le Plan d'action a également redynamisé la réinstallation dans la région grâce à son programme « Réinstallation dans la solidarité ». Le Chili et le Brésil accueillaient de petits nombres de réfugiés depuis 2002. Ils ont augmenté leurs quotas et ont été rejoints par l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay.

Les principes clés de ce programme sont le partage des responsabilités, la solidarité internationale et la promotion de l'utilisation stratégique de la réinstallation dans la région. La réinstallation permet de maintenir un espace d'asile ouvert dans les trois pays qui accueillent aujourd'hui le plus grand nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés, à savoir le Costa Rica, l'Équateur et le Venezuela. Le Programme « Réinstallation dans la solidarité » illustre concrètement la volonté des pays d'Amérique latine d'aider les États de la région qui accueillent de nombreux réfugiés. Ce programme bénéficie du soutien technique et financier de pays de réinstallation traditionnels, afin de consolider le programme existant et constituer les capacités des nouveaux pays participant à la réinstallation en Amérique latine.

### **2.4.2 Réinstallation européenne et Fonds européen pour les réfugiés**

Le HCR, les gouvernements, les acteurs non gouvernementaux et la Commission européenne ont coopéré étroitement dans le but d'inciter davantage d'États membres de l'Union européenne à s'impliquer dans la réinstallation des réfugiés et d'encourager les pays européens participant déjà à la réinstallation à augmenter le nombre de places disponibles.

Créé par la Commission européenne, le Fonds européen pour les réfugiés propose actuellement sous diverses formes une assistance financière aux États membres qui œuvrent à la réinstallation et il alloue des financements pour la réinstallation de certaines catégories de réfugiés.



Grâce à ces initiatives, de nouveaux pays de réinstallation sont apparus en Europe. C'est le cas de la République tchèque, la France, la Roumanie, le Portugal, l'Espagne, la Bulgarie et la Hongrie. Néanmoins, le nombre total des places en Europe demeure relativement bas.

### Lectures essentielles

- HCR, *La réinstallation des réfugiés : Un manuel international pour guider l'accueil et l'intégration*, septembre 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>
- HCR, *Situations de réfugiés prolongées*, 20 novembre 2008, UNHCR/DPC/2008/Doc.02, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fb92d2.html>
- HCR, *Situations de réfugiés prolongées. Initiative du Haut Commissaire*, décembre 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496f03ad2.html>
- HCR, *Politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain*, septembre 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f72.html>
- HCR, *Rapport intérimaire sur la réinstallation*, 31 mai 2010, EC/61/SC/CRP.11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cc970382.html>
- HCR, *Rapport sur les besoins globaux prévus en matière de réinstallation en 2011*, juin 2010, en anglais, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html>



## 2.5 CONTEXTE ACTUEL ET DÉFIS EN MATIÈRE DE RÉINSTALLATION

L'histoire a montré que, lorsque les besoins sont impérieux et que la volonté politique existe, la réinstallation peut être rapide et efficace. Face à une communauté internationale de plus en plus consciente du potentiel stratégique de la réinstallation, le HCR a mis en avant cet outil majeur dans des cadres de protection plus larges. La réinstallation fait désormais partie des opérations de la plupart des bureaux du HCR à travers le monde.

Cette attention renouvelée à la réinstallation présente à la fois des opportunités et des défis.

### Rétrécissement de l'espace de protection, rétrécissement de l'espace humanitaire et déclin de la disponibilité de solutions durables

La réinstallation doit toujours être examinée dans le contexte général de la protection, qui implique des défis majeurs. Le climat de protection internationale continue à être restrictif à de nombreux égards, ce qui pose des défis propres à notre époque et affecte la quête de solutions durables, y compris la réinstallation. Durant la dernière décennie, le nombre de personnes déplacées

internes a augmenté considérablement, et le nombre total de réfugiés n'a pas diminué, ce qui indique un recul des solutions durables disponibles<sup>21</sup>.

Les réfugiés et les demandeurs d'asile sont affectés, sans discrimination, par les mesures mises en place depuis les années 1980 pour juguler l'immigration clandestine. Ce contexte a fortement politisé la question de l'asile et de l'immigration clandestine et a réduit l'espace total de protection. Ces mesures comprennent un renforcement du contrôle aux frontières, l'affectation d'agents de liaison et d'« interdiction » à l'étranger, le durcissement des conditions d'attributions de visas et l'adoption de sanctions à l'encontre des transporteurs. Comme les possibilités d'entrer légalement dans un pays diminuent, les réfugiés se tournent de plus en plus vers les passeurs et trafiquants d'êtres humains pour passer les frontières. Le HCR a souligné que les mesures visant à contrôler ou maîtriser l'immigration devraient inclure des clauses spéciales pour permettre aux réfugiés et demandeurs d'asile d'accéder aux territoires et aux procédures de demande d'asile.

L'espace humanitaire international, lui aussi, se rétrécit en raison des conflits permanents, de l'insécurité et l'instabilité de régions entières en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient qui empêchent l'accès aux personnes relevant de la compétence du HCR, et mettent en danger les travailleurs humanitaires<sup>22</sup>.

La possibilité de la réinstallation fait naître de grands espoirs chez de nombreux réfugiés dont le statut ou la sécurité sont menacés. La lutte contre la fraude, la lenteur des processus, les départs retardés ou les demandes de réinstallation rejetées sont autant de facteurs qui mettent en danger les membres du personnel du HCR et de ses partenaires sur le terrain.

De nombreux réfugiés ne peuvent pas envisager le retour et la réintégration dans leur pays d'origine en raison d'un échec ou d'un arrêt du processus de paix, de la présence de mines antipersonnel, d'un enregistrement insuffisant, d'une capacité d'accueil inadaptée et d'un manque de services et de moyens d'existence. Le document du HCR, *Tendances mondiales de 2009*, indique que seuls 251 500 réfugiés sont volontairement retournés dans leur pays d'origine avec l'aide du HCR en 2009, soit moins de la moitié du chiffre enregistré en 2008 ; cela représente le chiffre le plus bas depuis 1990<sup>23</sup>.

En raison des difficultés économiques des pays hôtes liées à des facteurs politiques et sociaux, l'accès à une autosuffisance totale est devenu difficile dans de nombreuses régions de la planète, même si l'intégration sur place

<sup>21</sup> Selon le Rapport global 2009 du HCR (p. 17), « Au début de l'année 2009, plus de 36 millions de personnes relevaient de la compétence du HCR (le nombre le plus élevé à ce jour), dont quelque 10,4 millions de réfugiés. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en raison d'un conflit a augmenté pour atteindre environ 26 millions, 15,5 millions d'entre elles bénéficiant de la protection et de l'assistance du HCR. » en anglais, <http://www.unhcr.org/gro9/index.html>.

<sup>22</sup> Pour un examen plus détaillé des tendances actuelles en matière de protection, voir UNHCR, *Note sur la protection internationale : rapport du Haut Commissaire*, 30 juin 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caaeabez.html>

<sup>23</sup> HCR, *Tendances mondiales en 2009 : Réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et apatrides*, juin 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caee652.html>

apparaît comme une solution viable pour certains réfugiés en Afrique<sup>24</sup>. Face à la pénurie de perspectives de rapatriement et d'intégration sur place, le besoin de réinstallation ne cesse de s'amplifier.

## Écart entre les besoins et les places de réinstallation

Le nombre de places de réinstallation disponibles et le nombre de départs de réfugiés ont, l'un et l'autre, augmenté considérablement depuis le milieu des années 1990.

Toutefois, malgré l'apparition de nouveaux pays de réinstallation, le nombre total de places n'a pas progressé au même rythme que les besoins. En 2010, le HCR estimait à plus de 800 000 le nombre de réfugiés ayant besoin d'être réinstallés au cours de la décennie suivante. Avec environ seulement 80 000 places disponibles par an, la proportion de réfugiés vulnérables ne disposant d'aucune solution est colossale<sup>25</sup>. Le HCR et ses partenaires de réinstallation continuent d'étudier d'autres possibilités pour combler cet écart.

## Problèmes liés à la sécurité

Les problèmes de sécurité sont au centre des préoccupations, surtout depuis les attaques terroristes qui ont frappé les États-Unis d'Amérique le 11 septembre 2001. En réponse aux inquiétudes liées au terrorisme, certains États ont une interprétation et une application plus restrictives de la définition d'un réfugié, notamment en ce qui concerne les clauses d'exclusion. Dans le contexte de la réinstallation, les questions de sécurité et les pressions politiques nationales ont également contribué à allonger les processus et à réduire les options pour certaines populations de réfugiés.

## Fraude dans les processus

Le statut de réfugié et les places de réinstallation présentent un intérêt tout particulier, notamment dans les pays très pauvres, où la tentation de gagner de l'argent par n'importe quel moyen est forte. Le processus de réinstallation devient, de ce fait, une cible pour les fraudeurs. Le HCR a adopté une posture ferme pour lutter contre la fraude et la corruption afin de préserver l'intégrité de la réinstallation. Il a mis en place des sanctions à l'encontre des réfugiés qui se rendent coupables de fraude à la réinstallation<sup>26</sup>. Cependant, il n'est pas possible d'invoquer les risques d'abus pour réduire les places de réinstallation lorsque la nécessité de cette solution perdure.

<sup>24</sup> La République unie de Tanzanie a naturalisé 162 000 Burundais dans le cadre d'une solution globale de cette situation de réfugiés. 53 600 réfugiés burundais ont, quant à eux, choisi d'être rapatriés sous l'égide du HCR.

<sup>25</sup> En 2009, 84 657 réfugiés sont partis vers 24 pays de réinstallation, le plus grand chiffre enregistré depuis le début des années 1990. Pour connaître les statistiques et les projections liées aux besoins, voir HCR, *Rapport sur les besoins globaux prévus en matière de réinstallation en 2011*, juin 2010, en anglais, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html> et les actualisations annuelles suivantes.

<sup>26</sup> Voir les *Principes directeurs du HCR en matière de politique et de procédure : Lutter contre la fraude à la réinstallation par des réfugiés*, mars 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d372.html>

## Problèmes d'intégration

Pour que la réinstallation soit une solution vraiment durable, les réfugiés réinstallés ont besoin d'aide pour s'intégrer dans leur nouvelle communauté. Les États de réinstallation se focalisent particulièrement sur le fait que les réfugiés réinstallés s'intègrent correctement chez eux, et certains des nouveaux pays de réinstallation doivent encore développer une capacité structurelle pour accueillir les réfugiés.

Le HCR a essayé d'attirer l'attention des États sur les besoins d'intégration spécifiques des réfugiés réinstallés, et d'encourager la mise en place de programmes d'intégration en mettant l'accent sur un échange mutuel afin de créer de bonnes conditions d'accueil parmi les communautés qui reçoivent les réfugiés et de favoriser l'intégration positive. Les attitudes négatives de la population envers les personnes relevant de la compétence du HCR sont une menace pour l'environnement de protection et rendent plus difficile la tâche du HCR de trouver des places de réinstallation pour des réfugiés de certaines régions. Causes ordinaires de l'exode, la discrimination raciale et l'intolérance qui en découlent peuvent également mettre des réfugiés en danger lors de phases ultérieures du cycle de déplacement, y compris pendant l'intégration dans la nouvelle communauté où ils sont réinstallés<sup>27</sup>.

## Gestion efficace de la réinstallation

Une gestion efficace de la réinstallation requiert la collaboration active d'une multitude d'acteurs, y compris les pays d'accueil, les États de réinstallation, les ONG et les autres organisations partenaires ainsi que les réfugiés eux-mêmes.

Cependant, toute collaboration présente des défis. Si les gouvernements des pays d'accueil sont généralement d'un grand soutien, certains imposent des restrictions qui limitent l'accès du HCR et des pays de réinstallation aux réfugiés, freinent le départ des réfugiés et portent atteinte, de façon générale, au processus de réinstallation.

Certains États de réinstallation ont, en outre, adopté des critères de sélection discriminatoires qui sont susceptibles de limiter l'accès à la réinstallation des réfugiés les plus vulnérables, et d'affecter négativement l'ensemble du programme de réinstallation. Les délais de traitement des demandes de réinstallation demeurent longs et imprévisibles et peuvent avoir un impact très défavorable sur les cas urgents et prioritaires. Les restrictions et retards subis à n'importe quelle phase du processus peuvent porter préjudice à la protection effective des réfugiés.

Le HCR et ses partenaires de réinstallation s'efforcent en permanence de surmonter ces défis en améliorant la coopération et la planification pluriannuelle, en renforçant les partenariats pour offrir une meilleure protection et en augmentant l'efficacité des procédures.

<sup>27</sup> HCR, *Lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et les intolérances qui y sont liées par le biais d'une approche stratégique*, IOM/067/2009 – FOM/066/2009, 21 décembre 2009, (interne), en anglais, <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4b30941e2.html>

## Références supplémentaires

- HCR, *Questions fréquemment posées sur la réinstallation*, septembre 2009, en anglais, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4acod7e52.html>
- HCR, *Note sur la protection internationale : rapport du Haut Commissaire*, 30 juin 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caaeabe2.html>
- HCR, *Tendances mondiales 2009 : Réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et apatrides*, juin 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caee6552.html>
- HCR, *Rapport intérimaire sur la réinstallation*, 31 mai 2010, EC/61/SC/CRP.11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cc970382.html>

