

RAPPORT INTERIMAIRE SUR LA REINSTALLATION

I. OBJECTIF DU DOCUMENT

1. L'objet de ce rapport est de fournir une actualisation des activités mises en œuvre par le HCR, en coopération avec les partenaires de réinstallation, depuis le rapport intérimaire de juin 2004 sur la réinstallation. Ce document examine les mesures récentes et actuelles prises par le HCR et ses interlocuteurs pour renforcer l'utilisation de la réinstallation en tant que réponse efficace de protection aux problèmes de réfugiés et en tant qu'approche basée sur le partenariat pour trouver des solutions durables aux situations de réfugiés.

II. RENFORCER L'UTILISATION DE LA REINSTALLATION EN TANT QU'INTRUMENT DE PROTECTION, EN TANT QUE SOLUTION DURABLE ET EN TANT QUE MECANISME DE PARTAGE DES RESPONSABILITES ET DE LA CHARGE

2. Le HCR a poursuivi ses efforts pour élargir l'utilisation de la réinstallation en tant qu'outil de protection, en tant que solution durable et en tant que mécanisme de partage de la charge et des responsabilités, notamment en diversifiant les nationalités des réfugiés réinstallés et le nombre de pays d'asile depuis lesquels s'effectue la réinstallation. Ces efforts ont eu pour résultat tangible l'opération de réinstallation d'urgence des réfugiés ouzbeks en juillet 2005 qui a abouti à l'évacuation humanitaire de 439 réfugiés du Kirghizistan et leur réinstallation ultérieure dans les pays tiers. On espère que l'ensemble des réfugiés aura été réinstallé à la fin de juillet 2006. Sur les 29 réfugiés ouzbeks en détention au Kirghizistan, 25 ont été réinstallés alors que 24 restent en détention et que les efforts se poursuivent pour obtenir leur libération. Cette opération illustre de façon exemplaire la solidarité et le partage de la charge et du fardeau de la part de la communauté internationale. Le HCR aimerait une fois de plus exprimer sa reconnaissance à la Roumanie pour le rôle crucial qu'elle a joué dans l'accueil des réfugiés ainsi qu'aux nombreux pays qui ont offert des places de réinstallation. Le HCR puise également une source d'encouragement dans la réinstallation d'un certain nombre de cas urgents au Maroc vers deux pays d'Europe occidentale.

3. La méthodologie concernant la réinstallation de groupes continue d'être testée sur le terrain, essentiellement en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie centrale et orientale. Depuis 2004, 13 groupes de réfugiés (43 000 personnes environ au total) ont vu leur cas soumis aux fins de réinstallation, y compris les réfugiés Libériens en Guinée et en Sierra Leone, les réfugiés somaliens au Kenya, les réfugiés burundais en République-Unie de Tanzanie, les réfugiés survivants congolais du massacre de Gatumba au Burundi, les réfugiés érythréens en Ethiopie et en Arabie saoudite et les réfugiés du Myanmar en Thaïlande. Ces opérations de réinstallation illustrent la consolidation de la méthodologie de réinstallation collective dans le monde entier et l'élargissement significatif des activités de réinstallation, particulièrement en Asie au cours des deux dernières années.

4. Afin d'intensifier la recherche de solutions durables, l'Agenda pour la protection¹ envisage que le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation seront intégrés dans une approche globale des solutions durables qui doit être mise en œuvre en étroite coopération entre les pays d'origine, les Etats hôtes, le HCR et ses partenaires ainsi qu'avec les réfugiés². Il exige l'élargissement des possibilités de réinstallation moyennant l'augmentation du nombre de pays de réinstallation ; l'utilisation plus stratégique de la réinstallation en faveur d'un nombre de réfugiés aussi important que possible, l'élaboration de programmes de création de capacités avec les nouveaux pays de réinstallation ; la promotion de l'accroissement des quotas de réinstallation des pays de réinstallation ; la diversification des groupes de réfugiés admis ; et l'adoption de critères de réinstallation plus flexibles. En outre, les Etats sont encouragés à veiller à ce que la réinstallation s'effectue parallèlement à une politique d'intégration plus déterminée visant à permettre aux réfugiés d'obtenir un droit de séjour et l'égalité des droits et des chances dans la vie sociale, économique et culturelle du pays³.

5. Lorsque les efforts de réinstallation sont conduits dans le cadre d'une stratégie globale de protection et de solutions durables, un certain nombre d'avantages en découlent. C'est ce que l'on appelle l'utilisation stratégique de la réinstallation, particulièrement appropriée aux situations de réfugiés prolongées où la réinstallation peut être utilisée de façon stratégique pour promouvoir d'autres solutions durables. Sur une base régionale, il est également possible d'étudier les moyens d'harmoniser les stratégies de solutions durables et le rôle de la réinstallation ainsi que les politiques de réinstallation pour des populations similaires, afin d'alléger les conséquences néfastes (par exemple les mouvements secondaires) que la réinstallation pourrait avoir.

6. Alors que l'utilisation stratégique de la réinstallation peut être encouragée par un seul pays de réinstallation, la coordination entre les pays de réinstallation a toutes les chances d'optimiser les avantages. Cette coordination peut impliquer la négociation de dispositifs d'accords mutuels entre la communauté internationale et l'état d'asile, nécessitant éventuellement un engagement pluriannuel de la part de la communauté internationale pour assurer le partage de la charge ainsi qu'une assistance éventuelle à l'intégration sur place ultérieure ou pour améliorer les conditions de vie des réfugiés dans les pays d'asile⁴. En conséquence, la réinstallation peut avoir une répercussion directe et positive sur la qualité de l'asile et les perspectives d'autres solutions.

7. Le Plan d'action de Mexico et le Plan d'action global proposé pour la Somalie constituent des stratégies globales de solutions durables incluant des composantes en matière de réinstallation. Il y a plusieurs exemples de situations passées et actuelles où l'utilisation de la réinstallation en tant que solution durable peut être considérée comme un partage de la charge et des responsabilités aboutissant à des bénéfices secondaires pour les réfugiés autres que les réfugiés réinstallés. Ces exemples incluent la réinstallation depuis la République fédérale de Yougoslavie, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Kenya, la Malaisie, le Pakistan, la Thaïlande et la Turquie.

8. Au début de sa présidence du Groupe de travail sur la réinstallation en juin 2005, la Norvège a annoncé que le renforcement de l'utilisation stratégique de la réinstallation, particulièrement dans les situations de réfugiés prolongées continuerait de constituer une priorité pour ce groupe. Un « Groupe restreint sur les réfugiés bhoutanais au Népal » s'est constitué en vue de trouver des solutions durables

¹ A/AC.96/965/Add.1, 26 juin 2002

² Agenda pour la protection, Introduction au But 5 « Intensification de la recherche de solutions durables ».

³ Agenda pour la protection, But 5, Objectif 5.

⁴ « Utilisation stratégique de la réinstallation (document préparé par le Groupe de travail sur la réinstallation) », EC/53/SC/CRP.10/Add.1, 3 juin 2003, section IV, p. 5 et suivantes. Voir également le « Cadre multilatéral d'accords sur la réinstallation » (Forum du Haut Commissaire : FORUM/2004/6, 16 septembre 2004).

globales à la population réfugiée bhoutanaise au Népal, notamment moyennant l'utilisation stratégique de la réinstallation. Le Groupe restreint, se composant de l'Australie, du Canada, de la Norvège, des Etats-Unis et du HCR, s'est réuni 4 fois depuis novembre 2005.

III. GESTION ET PLANIFICATION PLUS EFFICACES DE LA REINSTALLATION

9. Alors que des progrès ont été faits au niveau de la méthodologie utilisée par les bureaux du HCR pour identifier les besoins de réinstallation, les lacunes et les capacités, des efforts concertés plus importants sont nécessaires dans ce domaine. Certains bureaux, par exemple, ont tendance à considérer que certaines populations réfugiées ne sont pas éligibles aux fins de réinstallation en raison des problèmes que cela poserait en termes de ressources, de complexité de traitement et de gestion ; ainsi l'identification des besoins de réinstallation pourrait plutôt être un reflet des défis, et non pas des besoins réels et actualisés conformément à une analyse approfondie de la dynamique des réfugiés. Par ailleurs, dans certaines opérations, la problématique de la recherche globale de solutions durables n'a pas été suffisamment approfondie pour s'ancrer dans la réalité et les bureaux peuvent être réticents à engager un dialogue dynamique avec les réfugiés concernant leurs besoins de solutions durables dans la crainte d'accroître les attentes de réinstallation et par voie de conséquence les risques de frustration. De même, certains bureaux font face à des difficultés pour exprimer les besoins de réinstallation et mettre en place les méthodes de mise en œuvre alors que le rapatriement librement consenti est facilité pour les réfugiés de la même nationalité – même si leurs besoins de protection peuvent différer et si la réinstallation est dûment motivée.

10. Les bureaux du HCR sont invités à planifier la réinstallation et à présenter un rapport sur les besoins de réinstallation pour tenir compte des besoins réels basés sur des critères existants et des principes directeurs politiques indépendamment de la capacité au niveau du terrain et des défis en matière de fourniture de services. Outre les besoins de réinstallation globaux projetés par le HCR, les résultats de cette opération sont utilisés pour préparer le tableau indicatif qui recense – sous forme de matrice – les besoins de réinstallation prévus pour l'année à venir, la capacité du HCR d'y faire face et les places de réinstallation offertes par les Gouvernements en réponse aux besoins identifiés. Ces outils de planification sont communiqués aux pays de réinstallation au cours de la période conduisant aux consultations annuelles tripartites sur la réinstallation qui se tiennent chaque année en juin à Genève. Le tableau indicatif est régulièrement mis à jour de telle sorte qu'il représente à tout moment un plan global pour l'année en cours – afin d'informer le HCR et les pays de réinstallation des lacunes et des chevauchements au niveau de l'exécution des programmes.

11. Au Siège du HCR, les liens avec les interlocuteurs des bureaux régionaux ont été renforcés moyennant l'organisation de réunions mensuelles permettant une meilleure communication sur les développements en matière de politiques et de procédures et de mieux comprendre les activités de réinstallation afin de resserrer les liens de coopération. La coordination et la planification régionales ont été améliorées moyennant la consolidation des deux plateformes régionales de réinstallation de Nairobi et Accra et l'établissement d'une plateforme régionale de réinstallation à Beyrouth en décembre 2005. Ces liens ont été renforcés suite aux réunions de planification stratégique régionale annuelles qui se sont tenues en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie.

IV. UN PROCESSUS DE REINSTALLATION PLUS TRANSPARENT ET PLUS FIABLE

12. La gestion des risques pour assurer l'intégrité de la réinstallation continue d'être prioritaire pour le HCR. Le plan d'action du HCR pour lutter contre la fraude au niveau de la réinstallation recommande la création d'un poste consacré à la coordination de sa mise en œuvre. Ce poste a été créé et pourvu en 2005 et a pour but de renforcer la capacité des bureaux extérieurs à prévenir et réduire la fraude au niveau du processus de réinstallation. Des mesures ont également été prises pour développer plus avant des

outils pragmatiques tels que les procédures opérationnelles standard sur les cadres de réinstallation et d'évaluation des risques dans les opérations sur le terrain afin de renforcer la mise en œuvre de la protection et de la réinstallation. A ce jour, environ 80 pour cent des bureaux extérieurs participant aux opérations de réinstallation dans le monde se sont conformés à ces procédures. Le développement ultérieur de ces procédures a commencé et se poursuivra en 2006 et 2007.

13. Dans le cadre des efforts constamment déployés pour élaborer et diffuser la politique, les normes et les principes directeurs en matière de réinstallation, des activités de formation ont été entreprises pour élargir la base des connaissances du personnel sur le terrain au niveau des méthodologies d'identification et de traitement et de l'amélioration des systèmes de contrôle de qualité et d'exécution. Deux ateliers régionaux du HCR sur l'identification des besoins de protection ont été organisés à New Delhi et Nairobi à l'intention de 55 fonctionnaires du HCR. En outre, six ateliers s'intégrant dans le programme d'apprentissage en matière de réinstallation – détermination du statut de réfugié – se sont tenus en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient, dispensant respectivement une formation à 128 fonctionnaires. En outre, une formation des formateurs a été adoptée et offerte à certains fonctionnaires qui ont suivi le programme d'apprentissage. Deux séminaires ont été organisés, l'un en Afrique et l'autre en Asie, à l'intention de 20 fonctionnaires. La formation des formateurs vise à renforcer la capacité du HCR à transposer les activités de formation sur la détermination du statut de réfugié et la réinstallation sur le terrain.

14. Le HCR a par ailleurs organisé et facilité trois ateliers de formation pour les membres figurant sur le fichier de la Commission internationale catholique pour les migrations. Les ateliers ont offert une formation de base à 45 membres inscrits sur le fichier pour la détermination du statut de réfugié, la réinstallation et la gestion des activités de protection. L'objectif est d'améliorer la compréhension de l'Organisation avant le déploiement et d'assurer l'exécution de la réinstallation conformément aux normes du HCR.

15. Suite à sa révision partielle en 2002, portant essentiellement sur la gestion et le traitement de la réinstallation, le Manuel sur la réinstallation a été considérablement rémanié et actualisé en 2004. La révision a tenu compte des buts figurant dans l'Agenda pour la protection et des développements liés à l'initiative « Convention Plus ». Une attention particulière a été accordée à l'utilisation stratégique de la réinstallation et de la réinstallation collective pour lesquelles des principes directeurs ont été fournis concernant les opérations sur le terrain. Le manuel révisé est posté sur le site du HCR et est actuellement traduit en français et en espagnol.

V. RENFORCEMENT DE LA REINSTALLATION PAR LE BIAIS DES PARTENARIATS

16. Le partenariat au niveau de la réinstallation s'est poursuivi moyennant des relations de travail plus étroites avec les Etats, y compris grâce aux consultations tripartites annuelles, au Groupe de travail sur la réinstallation et aux réunions bilatérales. Par ailleurs, le HCR a continué d'appuyer une participation plus active des ONG au niveau de la réinstallation et s'emploie à renforcer ses partenariats pour améliorer la réinstallation et la mise en œuvre de la protection. Un atelier constructif sur le partenariat avec les ONG dans le domaine de la réinstallation s'est tenu à Washington en mars 2005. Les conclusions de cet atelier ont été communiquées à l'ensemble des participants et lors des consultations tripartites annuelles sur la réinstallation qui se sont tenues en juin 2005 à Genève.

17. Le HCR s'efforce de resserrer ses liens avec les ONG pour élaborer un cadre transparent et cohérent et éviter l'établissement de systèmes parallèles de réinstallation. En même temps, le HCR continuera d'aider les Etats à identifier des solutions durables pour les réfugiés, responsabilité qui a été

confiée au HCR par l'Assemblée générale des Nations Unies⁵. En l'absence de partenariats bien coordonnés et de procédures opérationnelles détaillées, il serait beaucoup plus difficile de lutter contre la fraude et les abus afin d'assurer une application cohérente des critères de réinstallation et de veiller à ce que les attentes des réfugiés ne posent pas de problèmes de protection sur le terrain. Le HCR estime que le modèle de partenariat le plus souhaitable et le plus efficace pour une meilleure participation des ONG et des autres organisations internationales dans les opérations de réinstallation est celui qui permet aux bureaux du HCR dans les pays de coordonner les opérations, y compris la présentation des dossiers aux pays de réinstallation.

18. Les partenariats avec les ONG dans les opérations de réinstallation sont réalisés moyennant le déploiement de personnel des ONG dans les opérations du HCR sur le terrain. Le projet de déploiement du HCR et de la Commission internationale catholique pour les migrations en matière de réinstallation constitue un exemple de ce partenariat. Ce programme s'est révélé être un mécanisme précieux pour appuyer les opérations de réinstallation sur le terrain et renforcer la capacité du HCR à identifier les réfugiés et à présenter leurs dossiers aux fins de réinstallation. En 2004-2005, 121 déploiements ont été possibles dans le cadre de ce programme, ciblant 63 opérations nationales – la plupart en Afrique où les activités de réinstallation du HCR se sont élargies ces dernières années, y compris moyennant l'établissement de plateformes régionales. D'autres déploiements ont également été réalisés en Asie centrale, en Asie orientale, en Europe orientale et au Moyen-Orient. Le succès de cette initiative est lié à l'appui des pays de réinstallation débloquent la plupart des fonds nécessaires pour la poursuite de ce programme.

VI. ELARGISSEMENT DU GROUPE DE PAYS DE REINSTALLATION

19. Les efforts se sont poursuivis pour créer de nouvelles possibilités de réinstallation et élargir la base de réinstallation en demandant à davantage d'Etats d'envisager l'établissement de programmes de réinstallation. Un exemple d'une évolution positive enregistrée ces dernières années est à noter en Amérique latine où l'Argentine est devenu en juin 2005 un nouveau pays de réinstallation. Une réunion sur la réinstallation qui s'est tenue en Equateur au début de février 2006 pour examiner la composante de la réinstallation sur une base de solidarité dans le cadre du Plan d'action de Mexico en 2004 a offert une excellente occasion de resserrer les liens de coopération multilatérale en matière de réinstallation et d'accroître le nombre de pays de réinstallation, comme le demande l'Agenda pour la protection. La réunion a abouti à un certain nombre de conclusions et de recommandations que le HCR a consignée sous forme de feuille de route. Cette feuille de route, contenant une série de propositions concrètes de projets en Amérique latine a été communiquée aux pays donateurs aux fins d'examen et d'appui.

20. Parmi les pays ayant assisté à la réunion du Groupe de travail en mars 2006, il convient de citer sept observateurs (Belgique, République tchèque, Estonie, Allemagne, Mexique, Suisse et Japon). C'est la première fois que des pays ne figurant pas dans le Groupe des pays de réinstallation ont été invités en qualité d'observateur à assister à une réunion périodique du Groupe de travail. Les sept pays observateurs susmentionnés ont également été invités à assister aux consultations tripartites annuelles en juin dans le cadre desquelles le dialogue avec d'éventuels nouveaux pays de réinstallation se poursuivra.

21. Parmi les évolutions positives dans ce domaine, il convient de citer également la proposition de la Commission européenne visant à établir un programme de réinstallation à l'échelle de l'Union européenne. En juin 2005, le HCR a participé activement à un séminaire de l'Union européenne sur la réinstallation organisé par le Royaume-Uni. Le principal objectif du séminaire consistait à promouvoir la discussion parmi les Etats membres de l'Union européenne sur des principes clés, les avantages et des

⁵ Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (Résolution de l'Assemblée générale N° 428 v) du 14 décembre 1950)

problèmes éventuels de la réinstallation et a été conçu à l'intention des décideurs politiques et des praticiens dans le domaine de la réinstallation. Le séminaire a également examiné différents modèles de réinstallation et a encouragé son utilisation, soit par le biais de nouveaux programmes nationaux, soit moyennant l'établissement d'un programme de réinstallation à l'échelle de l'Union européenne.

VII. ACCUEIL ET REINTEGRATION DES REFUGIES REINSTALLES

22. Le HCR reconnaît que les programmes d'accueil et d'intégration constituent des éléments importants des programmes de réinstallation couronnés de succès. En conséquence, des discussions se sont tenues sur ces questions lors des consultations tripartites annuelles sur la réinstallation, discussions particulièrement fructueuses pour les nouveaux pays de réinstallation. Un programme de jumelage entre l'Irlande et la Finlande, le Projet MORE, a été mis en œuvre de novembre 2003 à avril 2005. Le Projet MORE a été parrainé par le Fonds européen pour les réfugiés. Les partenaires du projet comprennent le Ministère du travail de la Finlande et l'Agence chargée de l'accueil et de l'intégration du Ministère de la justice, de l'égalité et de la réforme du droit en Irlande, les principaux services gouvernementaux traitant de la réinstallation. Le projet a été mis en œuvre en coopération avec le HCR, le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). L'objectif du projet consistait à établir des modèles globaux et des procédures efficaces dans les domaines de la sélection, de l'accueil et de l'intégration des réfugiés réinstallés pouvant être utilisés par d'autres pays de l'Union européenne. L'audience visée était les administrateurs des services gouvernementaux centraux et locaux, les acteurs de la société civile et les réfugiés réinstallés dans les deux pays.

23. Les efforts de réinstallation sont actuellement entravés par l'adoption de lois pour la lutte contre le terrorisme ayant un impact direct sur la sélection des réfugiés ayant besoin de réinstallation. En outre, malgré la composante évidente de protection dans la réinstallation, certains pays de réinstallation au cours de ces dernières années ont eu de plus en plus recours à des critères de sélection basés sur les chances d'intégration plutôt que sur les besoins de protection. Une approche privilégiant les critères d'immigration (tels que le potentiel d'intégration) par rapport aux besoins de protection pourrait conduire à mettre la vie des réfugiés vulnérables en danger lorsqu'aucune autre solution n'est possible.

24. Le HCR a exprimé ses préoccupations concernant les retombées néfastes des mesures susmentionnées et poursuivra ses efforts pour veiller à ce que les réfugiés ayant besoin de réinstallation aient accès à cette solution et puissent établir un juste milieu entre les préoccupations et les besoins des pays de réinstallation lorsque cela est compatible avec les responsabilités statutaires du HCR.

VIII. DEFIS ET PERSPECTIVES

25. Outre la lutte contre les retombés néfastes de la législation sur la lutte contre le terrorisme, des lois restrictives et des critères centrés sur des considérations domestiques telles que le potentiel d'intégration des réfugiés plutôt que sur les besoins de protection ou les fragilités, la situation financière critique du HCR constitue une préoccupation majeure eu égard à la mise en œuvre de ces programmes de réinstallation et autres. L'appui sans faille des donateurs aux activités de réinstallation de 2004 à 2006 a permis au HCR d'honorer son engagement à renforcer la capacité opérationnelle pour répondre aux besoins mondiaux en matière de réinstallation. Le HCR est très reconnaissant à plusieurs des grands pays de réinstallation d'avoir également débloqué des fonds supplémentaires pour appuyer ces activités de réinstallation. Toutefois, le renforcement, voire le maintien de la capacité actuelle de réinstallation, constitue un défi majeur pour le HCR dans l'environnement financier actuel et nécessitera un engagement soutenu de la part des donateurs.

26. Suite à la décision prise de renforcer la fonction de réinstallation au sein du HCR, un service de la réinstallation a été établi le 1^{er} janvier 2006 dans le cadre de la Division des services de protection internationale. La création du Service de la réinstallation, dirigé par un administrateur de niveau D-1, a pour but, malgré les contraintes financières, de renforcer la capacité du HCR à réagir face aux demandes des pays de réinstallation et à d'autres partenaires ; de faire fond des initiatives pour promouvoir et défendre la cause de la réinstallation ; et de continuer à se montrer novateur en matière de réinstallation conformément aux dispositions de l'Agenda pour la protection, de l'Initiative Convention Plus et du Cadre multilatéral d'accords sur la réinstallation.