

Des déplacés internes
regagnent leur domicile
dans la vallée du Swat
(Pakistan), dans le cadre
d'un programme de retour
organisé par les pouvoirs
publics.



Recherche de solutions durables

Les millions de personnes réfugiées et déplacées à travers le monde, qui attendent depuis des années une solution à leur situation, ne verront pas leur sort s'améliorer sans un soutien et une coopération au niveau international. L'un des objectifs premiers du HCR est de mobiliser ce soutien afin de mettre en œuvre avec plus d'efficacité les trois solutions durables traditionnelles: le rapatriement librement consenti, la réinstallation et l'intégration sur place. Conformément à la Conclusion 109 (LXI) du Comité exécutif, à l'Initiative spéciale du Haut Commissaire sur les situations de réfugiés prolongées et au Plan d'action global sur les situations prolongées, en 2011, le HCR redoublera d'efforts pour rechercher et faciliter des solutions durables en faveur des personnes qui en ont besoin.

Les situations d'exil prolongées figurent toujours au premier plan des politiques prioritaires du HCR. Quelque 5,7 millions d'individus réfugiés à travers le monde sont exilés depuis plus de cinq ans : c'est notamment le cas des

Afghans réfugiés en République islamique d'Iran et au Pakistan, des Rohingyas réfugiés au Bangladesh, des Bosniaques et des Croates réfugiés en Serbie, des Burundais réfugiés en République-Unie de Tanzanie et des Érythréens réfugiés au Soudan oriental. Pour améliorer les conditions de vie de ces populations réfugiées de longue date et d'autres, le HCR a fait actuellement le point sur les statistiques et les plans existants et se propose d'élaborer des stratégies spécifiques pour renforcer l'autonomie, l'éducation et le développement des réfugiés dans le cadre d'une collaboration plus élargie avec des groupes de contact locaux composés de donateurs et de partenaires. Ces groupes de contact contribueront également aux efforts destinés à accroître le soutien au rapatriement librement consenti, à la réinstallation et à l'intégration sur place.

Des évaluations des programmes du HCR au Bangladesh, au Soudan oriental, en Serbie et en République-Unie de Tanzanie,

entreprises en 2010, servent à mesurer la progression en direction de solutions durables dans ces pays et à recenser les bonnes pratiques susceptibles d'être reproduites ailleurs. Le Haut Commissariat ajustera ses programmes dans les pays en fonction des conclusions de ces études.

Conformément à l'édition 2009 du Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection et à la nouvelle politique du HCR sur les réfugiés en milieu urbain, des activités plus importantes ont été entreprises pour permettre à ces populations d'accéder équitablement à des solutions durables en temps voulu. Des mesures sont notamment prises pour faciliter l'accès des réfugiés urbains aux activités génératrices de revenus, qui ont une importance déterminante puisqu'elles les préparent à des solutions durables. Tous les programmes tiennent compte des critères d'âge, de genre et de diversité. Certaines opérations clés menées à titre expérimental en milieu urbain feront l'objet d'évaluations destinées à déterminer leur impact.

Enfin, en collaboration avec le Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, le Haut Commissariat a lancé un processus interorganisations visant à garantir une protection et une assistance plus équitables aux déplacés internes vivant hors des camps, aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Ceci permettra de répondre aux besoins spécifiques des déplacés en matière de solutions durables, notamment en ce qui concerne l'intégration sur place. Dans le cadre de ce processus, le HCR a participé en 2010 à la révision et à la mise en œuvre à titre expérimental du Cadre pour des solutions durables en faveur des déplacés internes, élaboré par le Comité permanent interorganisations.

RETOUR VOLONTAIRE ET RÉINTÉGRATION

Le retour vers le pays ou la région d'origine demeure la solution durable la plus souhaitable pour la grande majorité des réfugiés et des déplacés internes. Aujourd'hui, dans le monde entier, nombre de réfugiés et de déplacés envisagent de rentrer chez eux ; ils prennent essentiellement leur décision en fonction des conditions de sécurité qui règnent dans leurs régions d'origine et des chances qu'ils ont de s'y réintégrer. En matière de protection, la principale préoccupation du HCR est de s'assurer que les mouvements de retour résultent du libre choix des individus. L'Organisation estime que plus d'un million de déplacés internes et plus d'un demi million de réfugiés décideront de

République démocratique du Congo (RDC), de l'Iraq et du Sud-Soudan. Le HCR a entamé des préparatifs pour invoquer, à la fin 2011, la clause de cessation pour « circonstances ayant cessé d'exister » figurant à l'Article 1C(5) de la Convention de 1951 sur les réfugiés, au sujet des réfugiés angolais, burundais, libériens et rwandais. Les procédures de cessation du statut qui en résulteront devraient stimuler les mouvements de rapatriement librement consenti en direction des pays concernés.

En ce qui concerne les déplacés internes, les mouvements de retour des communautés déplacées par les inondations de 2010 devraient se poursuivre en 2011 au Pakistan. On s'attend également à des mouvements de retour de la part des populations déplacées en Colombie, en RDC, en Iraq, au Kenya, en Somalie, au Soudan, à Sri Lanka et au Tchad.

Les communautés qui sortent d'une guerre sont souvent confrontées à l'insécurité, au manque d'infrastructures et à un relèvement socio-économique très lent. L'accès insuffisant à des services essentiels en matière d'éducation, de santé et d'emploi pose d'autres problèmes. L'absence de mécanismes pour régler les questions foncières et immobilières peut en outre entraîner une résurgence des conflits dans bon nombre de régions qui accueillent des rapatriés, voire limiter radicalement les possibilités de retour. Enfin, les questions de réintégration touchent souvent des groupes de population divers. Au-delà des tensions suscitées par les différences ethniques et religieuses, il arrive que des rapatriés se

promouvoir et d'améliorer la prestation de services, le redressement économique local, l'insertion sociale, ainsi que le renforcement des capacités des autorités et des communautés locales pour appuyer des solutions durables. L'Organisation cherchera également à encourager la coexistence pacifique entre les populations rapatriées, déplacées et d'accueil, ainsi qu'au sein de ces populations, et élaborera de nouveaux instruments pour soutenir ces efforts.

Le Haut Commissariat continuera à soutenir les programmes de consolidation de la paix qui encouragent la réintégration viable, en appliquant les recommandations formulées en 2010 à l'issue d'une analyse de l'engagement du HCR dans le Fonds pour la consolidation de la paix. Ces recommandations recensent les principaux enseignements tirés au Burundi, en République centrafricaine et au Libéria, en mettant en évidence les domaines spécifiques où le HCR peut contribuer à la consolidation de la paix, tant sur le plan opérationnel que stratégique.

Pour aider à pérenniser la réintégration, le Haut Commissariat continuera de collaborer avec des organisations de développement et de participer à certains processus de programmation conjoints de l'ONU, tels que le PNUAD et l'initiative « Unis dans l'action ». Le HCR prend également part aux activités du module interorganisations de relèvement accéléré, où il a contribué à la mise au point d'un système de gestion des informations sur la réintégration. L'étroite collaboration nouée avec la Banque mondiale, le PNUD et l'Agence japonaise de coopération internationale sur les questions liées au développement, au déplacement et à la réintégration en milieu urbain se poursuivra en 2011.

RÉINSTALLATION

Alors que le nombre de réfugiés ayant besoin d'être réinstallés a augmenté ces dernières années, la quantité de places disponibles n'a pas progressé au même rythme. Ce nombre est passé de 560 000 en 2009 à quelque 747 000 en 2010 et devrait continuer à augmenter, pour atteindre plus de 805 000 en 2011. Environ 233 000 de ces réfugiés seront vraisemblablement exposés à de graves risques en matière de protection. Pourtant, les pays de réinstallation n'offrent que 80 000 places par an.

AUJOURD'HUI, DANS LE MONDE ENTIER, NOMBRE DE RÉFUGIÉS ET DE DÉPLACÉS ENVISAGENT DE RENTRER CHEZ EUX ; ILS PRENNENT ESSENTIELLEMENT LEUR DÉCISION EN FONCTION DES CONDITIONS DE SÉCURITÉ QUI RÈGNENT DANS LEURS RÉGIONS D'ORIGINE ET DES CHANCES QU'ILS ONT DE S'Y RÉINTÉGRER

regagner leur foyer en 2011 et qu'il sera nécessaire de renforcer les activités destinées à faciliter leur retour ainsi que leur réintégration.

D'après les prévisions du HCR, en 2011, la plupart des mouvements de retour auront lieu en direction de l'Afghanistan, de l'Angola, de la

retrouvent aux côtés de personnes qui sont toujours déplacées au sein des communautés d'accueil.

Tout en continuant à défendre les droits des personnes de retour, le HCR mettra en œuvre des projets de réintégration communautaires, bénéficiant à tous les groupes, afin de

La fin de la guerre civile a permis aux gens de rentrer dans les districts situés au nord de Sri Lanka.



HCR / D. SENEVIRATNE

L'ABSENCE DE MÉCANISMES POUR RÉGLER LES QUESTIONS FONCIÈRES ET IMMOBILIÈRES PEUT EN OUTRE ENTRAÎNER UNE RÉSURGENCE DES CONFLITS DANS BON NOMBRE DE RÉGIONS QUI ACCUEILLENENT DES RAPATRIÉS, VOIRE LIMITER RADICALEMENT LES POSSIBILITÉS DE RETOUR

L'évaluation du nombre croissant de réfugiés qui ont besoin d'être réinstallés témoigne de l'attention que le HCR accorde à la planification pluriannuelle et des efforts qu'il déploie pour utiliser la réinstallation de manière stratégique, dans le cadre de nouvelles approches pour trouver des solutions globales.

Les activités de réinstallation nécessitent des effectifs importants. Tous les besoins relatifs à ce personnel ont été intégrés au budget du HCR en 2010 et il en ira de même en 2011, car la réinstallation est désormais reconnue comme une solution durable importante et essentielle. Le Haut-Commissariat continuera de gérer son projet de déploiement de spécialistes de la réinstallation afin de fournir des renforts en personnel ou de répondre à tout autre besoin nouvellement identifié.

En 2011, le HCR devra traiter certains problèmes clés en matière de réinstallation : il faudra (i) répondre à des besoins de réinstallation non satisfaits en raison des moyens limités du HCR et des pays d'accueil, (ii) utiliser la réinstallation de manière stratégique, en particulier dans les situations de réfugiés prolongées et (iii) veiller à ce que tous les programmes de réinstallation soient fondés sur les besoins, non-discriminatoires, et propices à la mise en œuvre de solutions durables.

(i) Répondre à des besoins non satisfaits

Ces dernières années, le HCR a présenté un nombre croissant de demandes de réinstallation, excédant le nombre de places mises à disposition par les pays d'accueil. En 2008, les dossiers de plus de 121 000 réfugiés ont été soumis à l'attention de pays de réinstallation – ce

L'ÉVALUATION DU NOMBRE CROISSANT DE RÉFUGIÉS QUI ONT BESOIN D'ÊTRE RÉINSTALLÉS TÉMOIGNE DE L'ATTENTION QUE LE HCR ACCORDE À LA PLANIFICATION PLURIANNUELLE ET DES EFFORTS QU'IL DÉPLOIE POUR UTILISER LA RÉINSTALLATION DE MANIÈRE STRATÉGIQUE, DANS LE CADRE DE NOUVELLES APPROCHES POUR TROUVER DES SOLUTIONS GLOBALES

qui représentait le nombre le plus élevé depuis 15 ans. En 2009, un nombre record de demandes, concernant plus de 128 000 personnes, a été présenté. En revanche, en 2010, le HCR prévoit de soumettre 90 000 à 100 000 dossiers seulement, afin d'alléger la charge qui pèse sur les mécanismes de réinstallation au niveau national.

Une attention accrue est également accordée à la réinstallation de réfugiés particulièrement vulnérables, comme les femmes et les jeunes filles. En 2008, les demandes de réinstallation concernant des femmes ont augmenté de 42 pour cent par rapport à l'année précédente. En 2009, 8,7 pour cent de l'ensemble des demandes déposées concernaient des femmes dans des situations à risque.

Toute augmentation des demandes de réinstallation doit bien évidemment s'accompagner d'une augmentation correspondante des places offertes. Dans ce contexte, le HCR est préoccupé de constater que plusieurs pays de réinstallation n'atteignent pas leurs quotas, ce qui signifie que le nombre d'arrivants est souvent inférieur aux cibles des programmes.

Certains signes encourageants indiquent cependant que d'autres États latino-américains et européens envisagent de devenir des pays de réinstallation. La République tchèque, par exemple, a accepté certains candidats originaires du Myanmar en 2008, puis en 2009. Le Japon a lancé un programme de réinstallation en 2010, tout comme la Roumanie. La Bulgarie, la Pologne et l'Espagne espèrent toutes trois donner le coup d'envoi à des programmes de réinstallation en 2011. Des progrès encourageants ont également été accomplis, concernant la mise en place d'une initiative de réinstallation commune au sein de l'Union européenne (UE). À l'issue d'une mission conjointe de l'UE au Moyen-Orient, il a été recommandé aux États membres d'accepter jusqu'à 10 000 réfugiés – une recommandation qui n'a pas été totalement appliquée à ce jour.

L'écart entre les besoins de réinstallation en 2011 et les moyens dont le HCR disposera vraisemblablement pour y répondre est important. En 2011, on s'attend à ce que 233 000 personnes aient besoin d'être réinstallées d'urgence et le Haut Commissariat estime pouvoir présenter des demandes pour 133 000 d'entre elles, notamment en utilisant des procédures simplifiées et plus rapides. Il accordera en outre la priorité aux cas urgents, aux individus qui ont des problèmes médicaux et aux femmes qui se trouvent dans des situations à risque.

(ii) Utiliser la réinstallation de manière stratégique dans les situations prolongées

Le HCR continue d'encourager les pays à mettre en œuvre des plans pluriannuels pour accroître la souplesse et la prévisibilité des opérations en matière de réinstallation. Une telle approche présente un meilleur rapport coût-efficacité dans les situations d'exil prolongées. Les pays d'accueil seront également invités à utiliser les ressources et les capacités constituées dans le cadre de programmes de réinstallation pour renforcer les systèmes et les procédures de détermination du statut et d'accueil.

Qui plus est, des efforts sont actuellement déployés pour utiliser, si possible, la réinstallation comme solution durable aux premiers stades du cycle de déplacement et dans les pays de premier asile, afin d'atténuer les risques de déplacements secondaires et irréguliers des demandeurs d'asile et des réfugiés.

(iii) Veiller à ce que les programmes de réinstallation soient équitables et fondés sur les besoins

Le succès de la réinstallation ne se mesure pas seulement au nombre de réfugiés réinstallés mais aussi à la manière dont ceux-ci sont sélectionnés, accueillis, puis soutenus dans leurs efforts pour devenir

des membres à part entière de leur nouvelle communauté.

Le HCR continuera d'inviter les pays de réinstallation à s'abstenir de tout recours à des critères discriminatoires, lors de la sélection des candidats, tels que la taille de la famille, l'âge, l'état de santé, l'ethnie et la religion. Les pratiques de cette nature créent des inégalités et des lacunes de protection, tout en limitant l'accès de certains réfugiés, qui figurent parmi les plus vulnérables, à la réinstallation.

INTÉGRATION SUR PLACE

Le HCR ne doute pas qu'en 2011, un plus grand nombre de pays adopteront et soutiendront l'intégration sur place afin d'offrir une solution durable aux réfugiés et aux déplacés internes. Le Haut Commissariat continuera à sensibiliser les pays d'accueil des réfugiés aux nombreux aspects positifs de l'intégration sur place et de la mise en œuvre de solutions durables pour les déplacés. En outre, il tirera parti des enseignements dégagés lors d'un séminaire conjointement organisé par des ONG et diverses institutions pour débattre de l'intégration sur place dans les situations de déplacement interne prolongées.

En Afrique, le HCR continuera de mettre en œuvre des projets en étroite consultation avec la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les Équipes de pays des Nations Unies et d'autres partenaires, afin d'assurer l'intégration économique, sociale et juridique des réfugiés libériens et sierra-léonais demeurant dans la région. En 2011, il appuiera l'intégration de quelque 160 000 réfugiés burundais récemment naturalisés, arrivés en République-Unie de Tanzanie en 1972 et vivant depuis dans les « anciennes zones d'installation ».

En Europe, le HCR s'attache, de concert avec les gouvernements, à accroître les possibilités d'intégration sur place. Par exemple, les efforts visant à trouver des solutions durables pour les Bosniaques et les Croates réfugiés en Serbie, où l'intégration sur place offre une réelle possibilité à bon nombre, seront accélérés en 2011.

En Europe centrale, le Haut Commissariat utilisera son Agenda pour

l'intégration des réfugiés en Europe centrale, présenté en février 2010, comme cadre pour faciliter l'intégration juridique, économique et socioculturelle des réfugiés. Parmi les mesures prévues, citons le renforcement des partenariats entre intervenants clés, des évaluations des besoins et des mesures d'intégration ciblées, le recours à des approches participatives et communautaires, ainsi que la formation professionnelle et le perfectionnement des compétences essentielles. L'Agenda souligne également la nécessité de garantir un statut juridique sûr et un accès équitable à certains droits, dont le droit à un logement sûr et abordable, de mettre en place des stratégies et des programmes pour faciliter l'autosuffisance des réfugiés et leur permettre d'obtenir des emplois valables, et enfin d'assurer l'accès des réfugiés à l'éducation et à des cours de langue afin de les conduire sur la voie de l'intégration et de l'indépendance.

Les pays d'accueil de toutes les régions bénéficieront d'une aide pour mettre en œuvre des programmes d'intégration sur place, en collaboration avec d'autres intervenants compétents. Le HCR offrira une assistance et un soutien ciblés aux réfugiés résidant en ville et appuiera les initiatives d'intégration en milieu urbain. En Amérique latine, il développera la formation professionnelle, les programmes de logement et les projets de microcrédit afin de faciliter les efforts d'intégration sur place.

Les opérations sur le terrain recevront une aide pour mener des évaluations, élaborer des stratégies et mettre en œuvre des schémas pour développer des moyens d'existence ; dans le même temps, les capacités du personnel du HCR et de ses partenaires seront renforcées par des formations. Des manuels, des principes directeurs et d'autres instruments seront élaborés, actualisés et révisés pour rendre compte des défis rencontrés actuellement sur le terrain. En 2011, le HCR prévoit en outre de faciliter le déploiement d'experts travaillant sur la coexistence et d'autres questions en rapport avec les communautés d'accueil, tout en organisant des ateliers et des séances de formation pour appuyer l'intégration durable sur place. ■