

## RAPPORT INTERIMAIRE SUR LA REINSTALLATION

### I. INTRODUCTION

1. La recherche de solutions durables pour les réfugiés est une fonction clé du HCR et une caractéristique élémentaire du régime international de protection des réfugiés. La réinstallation constitue l'une des trois principales solutions durables. Ces dernières années, le renforcement de la réinstallation en tant qu'instrument de protection pour les réfugiés individuels ainsi que comme solution durable pour un nombre important de réfugiés et comme mécanisme global de partage de la responsabilité constitue une priorité élevée pour le HCR.

2. Le programme d'action établi dans l'Agenda pour la protection a facilité l'expansion des possibilités de réinstallation et renforcé les capacités de réinstallation. Les activités menées dans ce domaine sont énumérées au titre des points 3 et 5 de l'Agenda pour la protection, traitant respectivement de la réinstallation en tant qu'instrument de partage de la charge, de l'expansion des possibilités de réinstallation et de l'utilisation plus efficace de la réinstallation en tant qu'instrument de protection et solution durable. Ces objectifs et les activités qui leur sont associées ont servi de cadre aux efforts déployés par le HCR pour faire de la réinstallation une solution offerte à un plus grand nombre de réfugiés.

3. L'objet de cette note est de fournir un rapport intérimaire sur les activités mises en œuvre par le HCR en coopération avec les partenaires de réinstallation. A la vingt-et-unième réunion du Comité permanent en juin 2001, le HCR a présenté le document *Nouvelles orientations pour une politique et une pratique en matière de réinstallation* qui établit les orientations et les priorités stratégiques pour l'intervention du HCR au cours des années à venir. Ce rapport intérimaire dresse un bilan des réalisations depuis la publication de ce document afin de poursuivre les efforts visant à faire de la réinstallation un instrument efficace de protection pour résoudre les problèmes des réfugiés et en tant qu'approche fondée sur le partenariat pour la recherche de solutions durables aux problèmes de réfugiés.

### II. LA REINSTALLATION COMME COMPOSANTE D'UNE STRATEGIE GLOBALE DE PROTECTION ET DE SOLUTION DURABLE

4. Le HCR reconnaît que la réinstallation ne peut être mise en œuvre dans un vide. Elle doit plutôt être intégrée dans des stratégies de protection plus larges reflétant des priorités régionales tout en répondant au besoin de parvenir à des solutions durables. Ce n'est que par le biais

d'efforts globaux et de programmes multifacettes que la réinstallation deviendra un instrument pleinement efficace de protection, capable de fournir des solutions durables et d'établir un mécanisme efficace de partage international des responsabilités.

5. Lorsque les efforts de réinstallation sont conduits en tant qu'éléments essentiels d'une stratégie de protection élargie et de recherche de solutions durables, un certain nombre d'avantages complémentaires seront à la clé, outre la fourniture d'une solution à certains réfugiés. En partant de cette hypothèse, le HCR et ses partenaires ont développé le concept de l'utilisation stratégique de la réinstallation élaboré dans un document de travail par le Groupe de travail sur la réinstallation et présenté à la vingt-septième réunion du Comité permanent en juin 2003.

6. Le concept clé de l'utilisation stratégique de la réinstallation vise à étendre la protection au plus grand nombre possible de réfugiés. Par exemple, s'il est utilisé comme un élément d'un plan de solutions globales, la réinstallation d'un certain nombre de réfugiés, appartenant à un groupe particulier pour lequel on estime qu'aucun autre solution n'est possible, peut aboutir à la disponibilité de solutions de rechange pour un plus grand nombre de réfugiés. De même, la fourniture de possibilités de réinstallation aux réfugiés dans le pays de premier asile, y compris les populations réfugiés *prima facie*, peuvent contribuer à réduire les mouvements secondaires en offrant une possibilité de solutions durables aux réfugiés qui autrement pourraient avoir recours à des mouvements irréguliers, y compris l'utilisation de passeurs.

7. Les pays de réinstallation peuvent beaucoup contribuer à l'expansion de l'utilisation stratégique de la réinstallation en se montrant plus flexibles dans l'application des critères de réinstallation. L'Agenda pour la protection préconise cette approche et encourage les Etats à envisager d'adopter des critères plus flexibles. Le HCR se félicite des efforts déployés par les pays de réinstallation pour choisir la réinstallation des réfugiés qui ont besoin de protection internationale mais dont les demandes de protection peuvent ne pas répondre aux critères de la définition de la Convention de 1951. Cela pourrait être particulièrement important lorsque les réfugiés vivent dans une situation de protection précaire ou lorsque les perspectives d'autres solutions durables sont minces voire inexistantes. L'utilisation flexible des critères de réinstallation est un aspect fondamental du plein développement opérationnel du concept d'utilisation stratégique de la réinstallation, particulièrement son application éventuelle aux situations d'afflux massifs lorsque les groupes de réfugiés sont reconnus sur une base *prima facie*.

8. Dans ce sens, l'initiative Convention Plus élabore plus avant le concept de l'utilisation stratégique de la réinstallation. Elle considère la réinstallation comme un domaine d'activités où les accords multilatéraux entre les Etats peuvent avoir une incidence importante sur les résolutions des anciennes situations de réfugiés, facilitant par là les solutions pour un plus grand nombre de réfugiés. Dans le cadre du Forum du Haut Commissaire, convoqué en juin 2003 pour conduire l'initiative Convention Plus, le groupe clé sur la réinstallation met la dernière main à un document intitulé « Cadre multilatéral de concepts sur la réinstallation » contenant les éléments essentiels des accords Convention Plus sur la réinstallation.

### III. GERER ET PLANIFIER LA REINSTALLATION DE FACON PLUS EFFICACE

9. Le HCR a fait avancer le processus d'intégration de la réinstallation dans les stratégies de protection de ses bureaux nationaux en incluant les instruments de planification et d'analyse stratégiques de la réinstallation dans les plans d'opération par pays. Ce développement fournit au HCR une information analytique et prévisionnelle des bureaux extérieurs sur les besoins de réinstallation et sur la capacité locale de traiter les réfugiés en vue de la réinstallation.

10. Sur la base des contributions du terrain, un document de planification des besoins de réinstallation globaux projetés couvrant l'année suivante est préparé en juin de chaque année. Cela laisse une période de plusieurs mois au HCR et aux pays de réinstallation pour discuter et organiser le niveau et la portée des programmes de réinstallation nationaux de façon coordonnée et coopérative. En juin 2004, pour la première fois, une conférence d'indications est organisée par le HCR et les pays de réinstallation afin de discuter des besoins et des quotas de réinstallation pour ce qui est des populations de réfugiés spécifiques.

11. En même temps, des mesures ont été prises pour renforcer la gestion globale de la réinstallation au sein du HCR moyennant l'établissement d'un organe de coordination, le groupe de travail de gestion de la réinstallation qui inclut les bureaux régionaux afin d'influencer et d'appuyer les travaux de la section de réinstallation.

12. En 2003, le HCR a officiellement établi deux plateformes régionales de réinstallation en Afrique, à Accra et Nairobi respectivement. Ces plateformes ont été progressivement consolidées et ont contribué de façon substantielle au renforcement et à la coordination des activités de réinstallation et à l'amélioration de la qualité des soumissions en matière de réinstallation dans les régions couvertes. En outre, dans le contexte de la restructuration des postes régionaux, les postes de réinstallation dans ces plateformes font directement rapport à la Section de la réinstallation au Siège.

### IV. RENFORCER LA REINSTALLATION EN TANT QUE SOLUTION DURABLE

13. Le sort d'un grand nombre de réfugiés prisonniers de situations prolongées dans les camps et les milieux urbains ainsi que l'absence de solutions opportunes à leurs problèmes restent particulièrement préoccupants pour le HCR. Le dernier a intensifié ses efforts pour rendre les solutions plus faciles. Parmi ces efforts, il convient de mentionner l'expansion des possibilités de réinstallation, y compris moyennant l'établissement d'une méthodologie pour la réinstallation des groupes de réfugiés.

14. La méthodologie concernant l'identification et le profil des groupes de réfugiés à examiner aux fins de réinstallation, complète les activités menées à bien par le Groupe de travail sur la réinstallation concernant l'utilisation stratégique de la réinstallation. Cet instrument pratique a aidé les bureaux du HCR dans un certain nombre de pays d'Afrique à identifier les groupes de réfugiés potentiels pour qui la réinstallation est la solution durable la plus appropriée. Les pays de réinstallation et d'autres partenaires de réinstallation se sont félicités de la méthodologie du groupe et ont participé à plusieurs missions d'évaluation conjointes sur le terrain où des populations réfugiées ont été identifiées aux fins de réinstallation éventuelle.

15. En conséquence, un certain nombre de groupes de réfugiés ont été présentés par le HCR aux pays de réinstallation. Récemment, un groupe de Benadirs somaliens totalisant 2 500 réfugiés résidant à Dadaab au Kenya et un deuxième groupe de 2 500 réfugiés, des femmes réfugiées chefs de famille particulièrement vulnérables, résidant actuellement dans le camp de Laine en Guinée, ont été présentés aux fins de réinstallation. Le défi en 2004 sera de structurer et de gérer l'utilisation de la réinstallation dans le contexte d'importantes opérations de rapatriement dans un certain nombre de sous-régions d'Afrique.

## V. ELARGIR LA RESERVE DE PAYS DE REINSTALLATION

16. Le HCR a continué d'aider les pays de réinstallation émergents à consolider leurs programmes et à élaborer des procédures appropriées pour le choix des réfugiés parmi les populations identifiées aux fins de réinstallation. De même, un appui est fourni pour renforcer les capacités des nouveaux pays de réinstallation en matière d'accueil et d'intégration des réfugiés réinstallés. Des programmes de réinstallation sont consolidés au Brésil et au Chili. Par exemple, le HCR facilite un programme de formation entre la Suède et le Brésil sur la création de capacités pour un fonctionnaire gouvernemental brésilien participant aux missions de sélection. Le programme a abouti à la sélection aux fins de réinstallation au Brésil d'un certain nombre de réfugiés colombiens.

17. Dans le contexte européen, le HCR participe au débat sur les possibilités d'élaboration d'un programme de réinstallation dans le cadre de l'Union européenne. La réinstallation doit être vue comme un complément et non pas un substitut aux politiques d'asile nationales en tant qu'instrument indispensable de solutions globales. La région est le théâtre de nouveaux programmes de réinstallation dans des pays tels que l'Irlande, l'Islande et le Royaume-Uni dont les leçons ont fourni des éléments utiles pour le débat européen sur la réinstallation.

18. Sur le continent africain, les programmes de réinstallation au Bénin et au Burkina Faso ont fait l'objet d'une évaluation détaillée mandatée par le HCR. Le but est, entre autres, d'analyser l'expérience des programmes de réinstallation dans les pays en développement et de s'attaquer aux problèmes rencontrés dans l'intégration des réfugiés réinstallés. L'évaluation propose des recommandations de tous ordres, notamment en vue de lier de façon plus intrinsèque les efforts de réinstallation aux efforts de développement, ce qui garantirait la viabilité des programmes de réinstallation.

## VI. RECEPTION ET INTEGRATION DES REFUGIES REINSTALLES

19. L'intégration des réfugiés réinstallés est la dernière étape du continuum du processus de réinstallation. Naturellement, les pays de réinstallation sont responsables de l'ensemble des activités nécessaires à l'intégration couronnée de succès des réfugiés réinstallés. Toutefois, depuis les consultations tripartites annuelles sur la réinstallation en 1999, le HCR et ses partenaires de réinstallation ont contribué à ces efforts en préconisant l'échange d'idées et de pratiques sur la réinstallation des réfugiés dans les pays de réinstallation traditionnels et émergents. Tout cela s'est soldé par l'organisation d'une Conférence internationale sur l'accueil et l'intégration des réfugiés réinstallés qui a eu lieu en Suède du 25 au 27 avril 2001. La Conférence a entériné 15 principes généraux devant servir de guide aux pays de réinstallation et aux ONG pour prôner l'intégration des réfugiés. Le manuel « Réinstallation des réfugiés :

Manuel international visant à orienter l'accueil et l'intégration » a été produit par les ONG et publié par le HCR en tant que texte de référence sur les principes adoptés par la Conférence et comme guide pour les Etats en matière d'intégration des réfugiés réinstallés.

20. Les activités relatives à l'intégration des réfugiés réinstallés se poursuivent par le biais d'un projet mis en œuvre par le Conseil canadien pour les réfugiés. Le projet est intitulé « Prochaines étapes dans l'appui aux projets d'initiatives d'intégration » et inclut le recueil de besoins et de possibilités qui identifient les moyens à même de favoriser l'élaboration de nouveaux programmes de réinstallation. Ce projet inclut également une recherche sur différents types de jumelages qui pourraient être applicables dans le cadre d'activités de partenariat tripartites en matière d'intégration. Le HCR fait partie du Comité consultatif pour le projet.

## VII. RENFORCEMENT DE LA REINSTALLATION MOYENNANT LES PARTENARIATS

21. La réinstallation est une activité coûteuse en main d'œuvre qui requiert un appui constant au niveau du personnel et des ressources afin d'être efficace. Des besoins concurrentiels et des ressources limitées risquent d'entraver l'exécution du programme et de limiter la capacité du HCR à prendre en charge les réfugiés et couvrir leurs besoins de protection et de réinstallation. Une étroite collaboration avec les ONG et les services gouvernementaux constitue donc un élément crucial de tout effort de réinstallation.

22. Ces dernières années, des mécanismes tripartites ont été créés pour encourager le dialogue et la coordination opérationnelle entre les partenaires de réinstallation. L'élément spécifique de ce partenariat, le Groupe de travail sur la réinstallation, établi à la mi-90 pour encourager et renforcer les efforts communs en matière de réinstallation, a continué d'offrir une instance où débattre des besoins de réinstallation, des stratégies opérationnelles et des politiques pour améliorer l'action globale en matière de réinstallation. Il s'agit d'un organe consultatif, composé de pays de réinstallation, du HCR, de la Commission européenne, de l'OIM et de la Commission européenne, qui se rencontre trois fois par an. En outre, chaque année en juin, les consultations tripartites annuelles sur la réinstallation sont convoquées par la présidence du Groupe de travail. Ce forum comprend les ONG partenaires et autorise une discussion davantage orientée sur le terrain concernant les besoins opérationnels et la réponse sur le terrain.

23. Le HCR appuie la participation plus large des ONG et des organisations internationales dans la mise en œuvre de programmes de réinstallation. Compte tenu de leurs domaines spécifiques d'expérience et de leur connaissance des populations réfugiées, les ONG sont particulièrement bien placées pour faire une contribution utile à l'identification et au traitement des cas vulnérables et des réfugiés confrontés à des problèmes de protection ainsi qu'au traitement des groupes.

24. Toutefois, le rôle moteur du HCR dans le processus de réinstallation doit rester un élément clé du partenariat avec les ONG. En tant qu'organisation ayant un mandat international pour la recherche de solutions aux problèmes des réfugiés, le HCR doit conserver la responsabilité d'analyser le contexte de protection et d'identifier les solutions les plus adéquates aux problèmes des réfugiés. Sans partenariats bien coordonnés et procédures opérationnelles détaillées, il serait plus difficile de prévenir la fraude et les abus, d'assurer une application

cohérente des critères de réinstallation et de veiller à ce que les attentes des réfugiés ne se traduisent pas par des problèmes de protection sur le terrain. Le HCR estime que le modèle de partenariat le plus souhaitable et le plus efficace pour une plus grande participation des ONG et des autres organisations internationales dans les opérations de réinstallation est un modèle où le Bureau du HCR dans le pays coordonne les opérations, y compris le transfert des demandes aux pays de réinstallation.

25. Les partenariats avec les ONG dans les opérations de réinstallation sont partiellement noués moyennant le déploiement de personnel d'ONG dans les opérations du HCR sur le terrain. Le projet de déploiement lié à la réinstallation HCR-CICM est une application pratique de ce partenariat. Il vise à accroître la capacité du HCR à s'acquitter d'activités de réinstallation sur le terrain, particulièrement concernant le travail au cas par cas et les demandes soumises aux pays de réinstallation. En 2003, par le biais de ce projet, 42 personnes, essentiellement du personnel qualifié des ONG, ont contribué à atteindre les cibles de réinstallation sur le terrain. Ces personnels ont été déployés dans 23 pays différents, essentiellement en Afrique. Le succès de cette initiative est lié à l'appui constant des pays de réinstallation qui fournissent l'essentiel des fonds requis pour la poursuite du programme.

#### VIII. UN PROCESSUS DE REINSTALLATION PLUS TRANSPARENT ET PLUS FIABLE

26. L'incertitude quant à l'avenir et la précarité des conditions de vie constitue un lourd fardeau pour les réfugiés et leurs familles, particulièrement lorsque les solutions semblent hors de portée. Ces conditions rendent les réfugiés vulnérables à l'extorsion et à la fraude. Le processus de réinstallation a souffert dans le passé de fraude et de corruption et, du fait de sa nature même, continuera d'être une activité comportant un risque élevé d'abus.

27. Des progrès importants ont été accomplis pour faire de la réinstallation un processus plus fiable et plus transparent. Les procédures du HCR en matière d'identification, de sélection et de traitement des cas de réinstallation potentiels ont été révisées et les chapitres y relatifs du Manuel de réinstallation du HCR ont été actualisés en conséquence.

28. Les bureaux du HCR sur le terrain ont adopté des procédures standard d'opérations pour le processus de réinstallation définissant le cadre de responsabilités dans lequel la réinstallation est entreprise et désignant des administrateurs responsables pour chaque phase du processus.

29. Afin de renforcer la capacité du personnel de terrain à mettre en œuvre la réinstallation conformément à des normes de qualité et de fiabilité, des programmes de formation ont été mis au point pour toutes les régions en 2003. Le Programme d'apprentissage à la réinstallation – détermination du statut de réfugié (RSD-RS) a été lancé en trois volets, deux en Afrique et l'autre en Asie centrale et en Europe de l'est. Outre les programmes d'apprentissage, trois ateliers régionaux sur la politique et la pratique en matière de réinstallation ont été organisés pour couvrir les régions d'Amérique latine, d'Asie et du Moyen-Orient. Des séances spécifiques de ces programmes de formation ont été consacrées à la gestion du processus de réinstallation et aux questions de la prévention et de la prise de conscience des fraudes. 136 fonctionnaires ont bénéficié de ces programmes de formation au cours de l'année. En 2004, un programme avancé

de formation des formateurs est organisé à l'intention du personnel ayant suivi le programme de formation RSD-RS afin de faciliter la réplique de ces initiatives de formation sur le terrain.

30. Afin d'avancer sur la voie de la prévention et de la lutte contre la fraude dans le processus de réinstallation, le HCR a récemment engagé un consultant chargé d'élaborer un plan d'action pour renforcer la capacité des bureaux extérieurs à gérer et prévenir les risques de fraude et d'abus. Le suivi doit également être renforcé pour garantir des améliorations opérationnelles au niveau de la réinstallation dans la mesure où une gestion efficace est un excellent outil pour lutter contre tous les types de fraude. Le travail du consultant sera effectué en liaison avec celui du Bureau de l'Inspecteur général dans la formulation de stratégies de prévention et de mise au point d'outils d'application, y compris la prise de conscience du personnel, des partenaires d'exécution et des réfugiés quant aux risques et aux conséquences de la fraude.

#### IX. LE NOUVEL ENVIRONNEMENT DE SECURITE DES OPERATIONS DE REINSTALLATION

31. L'impact des réponses de sécurité suite aux attaques de septembre 2001 a causé une grande perturbation dans la réinstallation des réfugiés. Les Etats ont renforcé leurs systèmes de sécurité et exercé des contrôles plus stricts à l'égard des étrangers entrant sur leur territoire. Les réfugiés sont touchés par ce phénomène et bon nombre d'entre eux sont restés pendant très longtemps sur les listes d'attente en attendant que leur demande de voyage soit accordée. Les contrôles de sécurité sont devenus longs et lourds à gérer, particulièrement concernant les réfugiés ayant des profils nationaux ou personnels spécifiques jugés à haut risque par les pays de réinstallation.

32. L'impact de cet environnement sécuritaire sur la réinstallation des réfugiés est rendu transparent par les statistiques : alors que 33 098 départs aux fins de réinstallation assistés par le HCR ont eu lieu en 2001, seuls 21 037 réfugiés sont partis en 2002, soit une réduction de 36 pour cent par rapport à l'année précédente. Toutefois, en 2003, la tendance était à la reprise en raison des efforts renouvelés du HCR et de ses partenaires pour revitaliser la réinstallation en tant que solution durable. En 2003, 28 255 réfugiés sont partis aux fins de réinstallation, ce qui représente une augmentation de 34 pour cent par rapport aux chiffres de 2002.

33. Parmi les autres obstacles au voyage des réfugiés réinstallés, il convient de citer les examens de santé restrictifs et les retards dans la délivrance des documents de voyage. Le HCR encourage les pays de réinstallation à faciliter le voyage des réfugiés admis aux fins de réinstallation en utilisant lorsqu'il convient des dérogations spécifiques ou en levant des dispositions générales qui s'appliquent normalement à tout le monde.

#### X. PERSPECTIVES D'AVENIR

34. Le renforcement de la capacité globale de réinstallation s'aligne sur l'ouverture de nouvelles possibilités de solutions globales aux situations de réfugiés prolongées en Asie et en Afrique. De même, la réinstallation possible de populations réfugiées spécifiques accroît les solutions de rechange, y compris l'intégration locale dans les pays d'asile, ce qui renforce le système national de protection des réfugiés.

35. Le défi auquel le HCR est confronté est d'assurer la viabilité des progrès accomplis dans le renforcement de la capacité du Haut Commissariat à utiliser de façon plus systématique la réinstallation. En 2003, le HCR a reçu des fonds supplémentaires pour les activités de réinstallation ce qui a considérablement facilité l'exécution des programmes de réinstallation. Un financement additionnel pour les activités de réinstallation a également été reçu pour 2004. Tandis que le HCR a pu rationaliser certains des postes créés par le biais de ces fonds additionnels, les ressources nécessaires pour maintenir les programmes au niveau atteint avec le financement additionnel sont à débloquent moyennant le budget annuel ordinaire en 2004. C'est un problème grave du point de vue de la viabilité des programmes.

36. Des progrès importants dans la réinstallation des réfugiés ont été accomplis par le HCR et ses partenaires depuis la publication du document *Nouvelles orientations pour une politique et une pratique en matière de réinstallation* le 14 juin 2001. L'utilisation stratégique de la réinstallation et de nouvelles méthodologies d'opérations, telles que l'indentification et le traitement collectif, contribue à compléter la fonction traditionnelle de réinstallation qui consiste à être une réponse de protection dotée d'une vision plus globale de la réinstallation à la fois en tant qu'outil de protection et en tant que solution durable. L'utilisation stratégique de la réinstallation et un meilleur partage international des responsabilités peuvent potentiellement permettre de résoudre les situations de réfugiés prolongées.

37. Les nouvelles orientations envisagées en 2001 et mises en œuvre depuis lors ont été cruciales pour la poursuite des efforts du HCR et de la communauté internationale visant à fournir une protection aux réfugiés et à chercher des solutions durables à leur sort. Il est désormais important de maintenir le nouvel accent sur le renforcement de la réinstallation et d'assurer le suivi des initiatives lancées. A cet égard, le HCR s'efforce de rationaliser la réinstallation en tant qu'élément central de protection et en tant qu'élément de stratégie de solutions globales afin d'assurer des ressources adéquates aux activités de réinstallation. Les pays de réinstallation sont encouragés à appuyer ces efforts en fournissant les ressources nécessaires, en appliquant des critères flexibles pour la sélection des réfugiés aux fins de réinstallation et en appuyant une approche coopérative et coordonnée en matière de planification et d'exécution des programmes de réinstallation. Les ONG doivent continuer de jouer un rôle crucial à l'appui des programmes du HCR et contribuer davantage sous forme d'expérience et de ressources au processus de réinstallation. Ensemble, les partenaires de la réinstallation peuvent faire avancer l'agenda pour la réinstallation.