

RAPPORT INTERIMAIRE SUR LA REINSTALLATION

I. OBJECTIF DU DOCUMENT

1. Ce rapport présente une actualisation des activités de réinstallation du HCR, menées en coopération avec ses partenaires depuis le rapport intérimaire sur la réinstallation de juin 2006¹. Il examine les mesures prises par le HCR pour renforcer l'utilisation de la réinstallation comme instrument de protection et de solutions durables. Le rapport examine également certaines tendances et problématiques actuelles pour élargir le recours à la réinstallation.

II. ETENDRE LE RECOURS A LA REINSTALLATION

2. En 2006, le Haut Commissaire a décidé de transformer la Section de la réinstallation en Service conformément à la nouvelle prise de conscience par la communauté internationale de l'importance de la réinstallation en tant que solution durable et instrument de protection. Cette fusion, si elle s'est traduite par des aspects positifs a néanmoins posé de nouveaux défis.

3. En 2006, le HCR a présenté plus de 54 000 dossiers aux fins de réinstallation, soit 17 pour cent de plus que l'année précédente et en 2007 le nombre des présentations est passé à 98 983. Pour la première fois en 20 ans, le nombre de dossiers présentés par le HCR a dépassé le nombre global de 70 000 places mises à disposition par les Etats. Il est temps aujourd'hui de renforcer la capacité de mettre en œuvre la réinstallation dans la mesure où le HCR estime qu'en 2008, on compte 155 000 personnes ayant besoin de réinstallation (c'est-à-dire 192 pour cent de plus que les projections de 2007, soit 53 000 personnes). On prévoit pour 2009 une nouvelle augmentation importante des besoins de réinstallation.

4. Le HCR s'inquiète toutefois de voir que le nombre de réfugiés ayant besoin de réinstallation s'accroît sans que l'on note une augmentation correspondante du nombre de places offertes par les Etats. En 2008, quelque 70 000 places ont été offertes, soit moins de 50 pour cent des besoins identifiés dans le monde. Cela constitue un fossé de protection qui s'élargira à moins que des efforts concertés ne soient déployés par la communauté internationale. Pour 2009, les besoins globaux projetés en matière de réinstallation s'accroîtront pour passer à 565 000 réfugiés², en partie du fait du caractère limité des solutions trouvées ces dernières années par la communauté internationale. Toutefois, les besoins plus importants identifiés

¹ *Rapport intérimaire sur la réinstallation* (EC/57/SC/CRP.15, 6 juin 2006).

² Ce chiffre se fonde sur les besoins globaux prévus en matière de réinstallation en mai 2008 et inclut les réfugiés non auparavant recensés dans les projections globales de réinstallation, tels que ceux qui se trouvent dans des situations prolongées, pour qui la réinstallation est une solution durable viable, et ceux pour qui la réinstallation collective est envisagée.

reflètent également une amélioration de la capacité du HCR à identifier les réfugiés ayant besoin de réinstallation ainsi qu'une utilisation plus consciente et plus stratégique de la réinstallation aux fins de protection et de recherche de solutions durables.

5. La réponse du Haut Commissariat à la disparité entre les besoins et la capacité comprend trois volets : i) encourager davantage de pays à établir des programmes de réinstallation ou examiner les dossiers de réinstallation présentés par le HCR ; ii) travailler avec les pays de réinstallation établis pour accroître leur offre de places aux réfugiés identifiés par le HCR ; et iii) établir des priorités face aux besoins et aux dossiers de réinstallation à la lumière du nombre de places limité mis à disposition.

6. Bien que les pays de réinstallation n'aient pas encore annoncé une augmentation importante de leur offre de places de réinstallation pour répondre à l'accroissement des besoins mondiaux, des progrès ont été faits concernant l'élargissement du nombre de pays participant à la réinstallation. Depuis juin 2006, 13 pays ont manifesté leur intérêt à recevoir un nombre limité de dossiers de réinstallation de la part du HCR. Si onze de ces pays se trouvent en Europe, des progrès ont également été accomplis en Amérique latine. Le HCR examine d'autres possibilités de réinstaller des réfugiés auprès d'autres pays, conformément à son objectif stratégique global 5 et au but 5 de l'*Agenda pour la protection*.

7. En 2007, les pays européens n'ont fourni que 9 pour cent (6 200) du nombre global de places offertes dans le monde. On espère que les efforts de la Commission européenne visant à établir un programme commun de réinstallation pour l'Union européenne renforceront la capacité des Etats de l'Union européenne à intégrer la réinstallation dans leurs politiques d'asile. Moyennant un appui financier de la Commission européenne, le HCR a facilité un certain nombre de dispositifs de coopération technique entre les pays de réinstallation établis et les pays de réinstallation éventuels en Europe, pour aider les Etats à élaborer des programmes efficaces de réinstallation et d'intégration. Le Haut Commissariat puise également une source d'encouragement dans le fait que certains pays d'Europe se sont engagés dans des dispositifs bilatéraux avec les Etats extérieurs à l'Union européenne pour appuyer de nouveaux programmes de réinstallation.

8. Le nombre de départs aux fins de réinstallation s'est accru de 69 pour cent³, passant de 29 500 en 2006 à environ 50 000 réfugiés en 2007. S'il s'agit d'une amélioration bienvenue, la durée moyenne d'examen des cas reste trop longue. Des retards importants sont enregistrés avant que les décisions ne soient prises et que le départ aux fins de réinstallation n'ait lieu, souvent plus de deux ans. Outre la période qui s'écoule entre les présentations de dossiers par le HCR et les départs aux fins de réinstallation, les durées de traitement des cas sont imprévisibles. Le Haut Commissariat reconnaît que les Etats doivent procéder à plusieurs vérifications concernant les réfugiés (par exemple des exigences en matière de santé et de sécurité) avant de leur accorder le droit de se réinstaller. Ces périodes d'attente prolongées ou imprévisibles peuvent toutefois avoir des retombées néfastes sur le bien-être des réfugiés qui doivent souvent attendre dans des situations dangereuses et difficiles. Le rôle de protection de la réinstallation peut donc se voir ainsi remis en question et son utilisation stratégique dans certaines situations peut se voir compromise.

³ Ce chiffre ne concerne que les dossiers soumis par le HCR et n'inclut pas les réfugiés réinstallés moyennant des programmes de parrainage privé ou de regroupement familial n'entraînant pas la présentation de dossier par le HCR.

9. La priorité établie par le HCR pour 2007-2009 concerne un certain nombre de femmes et de filles vulnérables. Cette catégorie pourrait représenter au moins 10 pour cent du total des dossiers présentés. Le HCR s'est donc concentré sur l'identification et la présentation de cette catégorie vulnérable de réfugiés conformément à l'orientation reçue du Comité exécutif aux termes de sa conclusion N° 105 en (2006). Le nombre total de femmes et de filles vulnérables dont le cas est soumis aux fins de réinstallation est passé à presque 6 000 (72 pour cent) en 2007 ; toutefois, seules 2 500 personnes ont pu partir. Dans certains pays, l'objectif de 10 pour cent a même été dépassé en 2007⁴. Le HCR s'inquiète toutefois de voir que certains pays de réinstallation imposent des exigences qui rendent le traitement des dossiers de femmes vulnérables extrêmement ardu, par exemple en exigeant des certificats de décès pour les conjoints et des documents statuant sur la garde des enfants. Le Haut Commissariat a encouragé les pays et les partenaires de réinstallation à modifier leurs politiques et leurs pratiques conformément à la conclusion N° 105 qui demande « l'établissement de mesures visant à permettre le départ plus rapide des femmes réfugiées vulnérables ainsi que les personnes à leur charge ».

10. Parmi les autres résultats positifs enregistrés au cours de la période considérée, il convient de citer : i) le développement d'instruments de gestion conviviaux visant à améliorer la prévisibilité de la planification et de l'exécution de la réinstallation (par exemple la gestion des missions de sélection de la part des pays de réinstallation et l'utilisation élargie de la base de données d'enregistrement du HCR *proGres*) ; ii) la formation pour la lutte contre la fraude, la vulgarisation et des principes directeurs concernant les conséquences de la fraude⁵ ; iii) l'amélioration des partenariats avec les organisations non gouvernementales (ONG), y compris des dispositions plus flexibles concernant les déploiements d'ONG au titre du projet de déploiement de réinstallation HCR/CICM⁶ ; et iv) la signature d'un accord avec la Roumanie et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en mai 2008 pour faciliter l'évacuation des réfugiés courant des risques immédiats et graves.

11. L'évacuation temporaire des réfugiés vers la Roumanie devrait réduire les tensions s'exerçant sur plusieurs pays offrant des places d'urgence de réinstallation et ouvrir un plus large éventail d'options pour ceux qui ont besoin de réinstallation d'urgence. Un accord semblable est actuellement négocié avec les Philippines. Cette nouvelle capacité d'évacuation constituera un instrument clé pour que le HCR puisse atteindre son objectif stratégique global 1.1, visant à améliorer la protection contre le refoulement.

12. Le HCR s'est adressé aux ONG pour nouer de nouveaux partenariats visant à renforcer les efforts opérationnels et de plaidoyer en matière de réinstallation. Le Haut Commissariat considère les ONG partenaires dans le cadre de la réinstallation comme des partenaires stratégiques et non pas comme des partenaires d'exécution⁷. Cela inclut des efforts auprès du secteur des ONG pour renforcer l'exécution d'un large éventail d'activités de réinstallation,

⁴ Dans un certain nombre d'opérations, particulièrement celles qui utilisent la méthodologie de réinstallation collective, la réinstallation des femmes vulnérables n'est pas suffisamment intégrée dans les rapports dans la mesure où ce critère n'a pas été retenu dans les statistiques de réinstallation.

⁵ *Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees*, March 2008. UNHCR Refworld, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=47d7d7372>.

⁶ CICM : Commission internationale catholique pour les migrations.

⁷ Déclaration liminaire du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Monsieur António Guterres, à la 58^e session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, 1^{er} octobre 2007 ; <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/admin/opensdoc.htm?tbl=ADMIN&id=4700eff54>

comme par exemple développer les moyens d'identifier les réfugiés courant un risque plus élevé, proposer des options de formation et de plaider conjointes pour promouvoir la prise de conscience et envoyer un message cohérent en matière de réinstallation et d'intégration. En outre, les propositions visant à renforcer les partenariats opérationnels avec les ONG sont à l'étude pour les opérations en Afrique, au Moyen-Orient et en Amérique latine afin de renforcer la capacité de terrain. Le HCR reste engagé à travailler de façon dynamique avec le secteur des ONG pour élaborer de nouveaux moyens novateurs de combiner les ressources et les activités à l'appui de la réinstallation.

III. DECENTRALISATION ET REGIONALISATION

13. La régionalisation des activités de réinstallation du HCR a pour but de renforcer l'appui et le contrôle des opérations sur le terrain. Les fonctions régionales de réinstallation fournissent également des liens importants entre le terrain et le Siège en termes de planification d'opérations, de mobilisation de ressources, de coordination avec les programmes de réinstallation dans les pays et l'élaboration de la politique générale. Les plateformes régionales de réinstallation de Nairobi et Beyrouth en sont des illustrations marquantes. Le récent transfert de la fonction régionale de réinstallation en Afrique de l'Ouest, d'Accra au Ghana à Dakar au Sénégal devrait montrer des résultats à la fin de 2008. Une capacité régionale de réinstallation a été récemment établie à Pretoria et un poste d'administrateur principal a été transféré du Service de réinstallation au Bureau régional de Bangkok en janvier 2008. Le Service de réinstallation continuera à superviser l'effort de décentralisation et de régionalisation et de fournir un appui et des orientations en fonction des besoins.

IV. PROMOTION DE L'UTILISATION STRATEGIQUE DE LA REINSTALLATION

14. Compte tenu de l'augmentation des besoins de réinstallation dans le monde et du nombre limité de places disponibles, le Haut Commissariat s'efforce d'utiliser systématiquement la réinstallation de façon stratégique afin d'améliorer ses activités de protection. Ses efforts peuvent inclure l'obtention de permis de séjour pour les réfugiés ou l'accès du HCR aux réfugiés détenus. Dans certaines situations prolongées, le recours à la réinstallation a contribué à débloquent d'autres solutions durables et le HCR s'efforcera d'exploiter les possibilités d'utilisation stratégique de la réinstallation dans les situations de réfugiés prolongées, notamment celles que le Haut Commissaire a jugées prioritaires.

15. A cette fin, le HCR encourage les Etats à envisager une planification pluriannuelle et d'autres moyens pour renforcer la flexibilité et la prévisibilité au niveau de l'exécution des programmes. L'utilisation de critères de sélection restrictifs et l'imposition de longs délais pour le traitement des dossiers hypothèquent l'utilisation stratégique de la réinstallation. Cela peut se traduire par le fait que les pays hôtes remettent en question l'engagement de la communauté internationale aux principes du partage de la charge et des responsabilités et peut exacerber les tensions et les problèmes de protection pour les réfugiés. Le HCR s'inquiète également de voir que les efforts pour promouvoir l'utilisation des deux cadres multilatéraux d'accord (pour les Bhoutanais au Népal et les Iraquiens au Moyen-Orient dans les Etats du Golfe et en Turquie) n'ont pas été entièrement couronnés de succès. Le HCR encourage les Etats à avoir davantage recours à la réinstallation pour donner plus de chances aux stratégies de solution globale.

16. Le HCR prend acte avec reconnaissance des progrès accomplis à ce jour dans la réinstallation des réfugiés ne venant pas de la région au Chili et au Brésil, outre le renforcement de la solidarité régionale conformément au Plan d'action de Mexico. Des défis restent cependant à relever concernant le financement de la composante de réinstallation du Plan d'action de Mexico. Bien que les pays de réinstallation assument de plus en plus les coûts de la réinstallation des réfugiés colombiens, un appui financier additionnel est encore nécessaire pour garantir la viabilité de ces programmes.

V. GESTION DE LA REINSTALLATION DE FAÇON PLUS EFFECTIVE ET REPOSE AUX DEFIS CLES

17. Afin de renforcer la performance de l'Organisation, le HCR a adopté en 2007 plusieurs instruments pour aider les bureaux extérieurs à améliorer les activités de réinstallation tant au plan qualitatif que quantitatif. Il s'agit des procédures opérationnelles standard en matière de réinstallation ; des méthodologies visant à identifier les réfugiés courant un risque plus élevé ; des indicateurs de performance pour le personnel chargé de la réinstallation ; des instructions plus précises en matière de programmation ainsi qu'un processus de planification révisé pour évaluer les besoins de réinstallation et la capacité de traitement des cas. La planification de la réinstallation a également été renforcée dans les opérations d'établissement de rapports annuels et de planification d'opérations.

18. Dans la mesure où les possibilités de réinstallation sont limitées et où les besoins sont importants, le risque de facteurs d'attraction, de fraude, d'exploitation et de corruption continueront de susciter la préoccupation du HCR. La nécessité de gérer les attentes des réfugiés en matière de réinstallation est cruciale, particulièrement dans les situations prolongées. Le Haut Commissariat déploie donc des efforts avec toutes les parties intéressées pour renforcer les aspects de la fourniture de la réinstallation ainsi que pour garantir la sûreté des réfugiés et du personnel sur le terrain dans la réponse à ces défis.

19. Grâce aux réunions du Groupe de travail sur la réinstallation, présidées par la Nouvelle-Zélande en 2006-2007 et par le Canada en 2007-2008, le HCR et les Etats de réinstallation ont examiné un certain nombre de questions politiques et opérationnelles clés. Le Haut Commissariat apprécie la participation et le soutien actif des pays participants dans la réponse aux besoins globaux de réinstallation ; la rationalisation du traitement des dossiers de réinstallation ; la réduction des risques liés à la fourniture de la réinstallation ; et la promotion de cadres multilatéraux d'accords en matière de réinstallation. Le Groupe de travail sur la réinstallation a favorisé une expansion des approches de coopération avec les Etats pour renforcer les mesures de lutte contre la fraude.

20. Des progrès ont été accomplis ces dernières années pour développer et utiliser les processus de réinstallation tels que la méthodologie de réinstallation collective. Néanmoins, de nouveaux efforts sont requis pour améliorer l'identification et la classification des besoins de réinstallation et pour répondre aux lacunes de protection ainsi que pour renforcer les capacités et veiller à la prise en compte des critères d'âge, de genre et de diversité. L'amélioration du recensement des réfugiés ayant besoin de réinstallation induit davantage de sollicitations en matière de ressources et de capacités ; de réponses aux complexités ; de gestion des attentes de réfugiés par rapport à d'autres solutions ; et d'harmonisation régionale. Malgré ces défis, les bureaux du HCR s'impliquent de plus en plus dans l'intégration de la réinstallation dans le cadre

des stratégies globales de protection et de solutions durables. Le problème pour le Haut Commissariat et ses partenaires consiste donc à s'assurer que les activités de réinstallation répondent aux besoins identifiés et jugés prioritaires.

21. Il convient également de trouver des solutions aux complexités pouvant jaillir de priorités particulières et de critères établis par les pays de réinstallation. Les pays de réinstallation déterminent l'usage et l'allocation de leurs places de réinstallation sur la base de considérations et de contraintes domestiques. En conséquence, les critères de sélection, la taille des objectifs et des programmes ou la priorité accordée à certaines populations peuvent être trop influencés par les considérations domestiques plutôt que par les besoins et les priorités réels en matière de réinstallation. Le HCR est préoccupé par une politique adoptée par un Etat en vertu de laquelle la sélection des réfugiés se fait en fonction d'un soit-disant potentiel d'intégration, créant par là des inégalités et des lacunes de protection et limitant l'accès à la réinstallation de certains des réfugiés les plus vulnérables, particulièrement les groupes ethniques au profil politique particulièrement sensible, les hommes seuls ou les familles nombreuses et les réfugiés souffrant de handicap, ayant des besoins médicaux et n'ayant pas un niveau d'instruction élevé. L'utilisation de ce type de critères de sélection peut entraîner des discriminations et des malentendus au sein des populations réfugiées, ce qui contribue à des risques en matière de protection, tant pour les réfugiés réinstallés que pour ceux qui ne le sont pas. Le HCR est donc d'autant plus préoccupé par certains processus de sélection d'Etats pouvant avoir des répercussions négatives sur le bien-être des réfugiés, notamment en ce qui concerne le dépistage du VIH et de l'ADN. Le HCR continue d'exhorter les Etats à observer les principes du consentement donné en toute connaissance de cause et à maintenir des normes internationales en respectant les exigences d'orientation avant et après le dépistage, le caractère confidentiel et la non-discrimination.

22. Le HCR comprend et partage le désir des Etats d'assurer l'efficacité et l'intégrité de leurs programmes de réinstallation. Toutefois, un équilibre doit être établi entre la réponse à ces préoccupations et la garantie que les priorités cruciales en matière de protection des réfugiés sont respectées. Idéalement, les systèmes qui protègent l'intégrité du processus de réinstallation devraient également servir à protéger les réfugiés. Le HCR estime que l'identification et la sélection de critères et de processus pour les individus doivent être guidées essentiellement par des considérations de protection. Les mesures visant à contrôler ou à répondre aux craintes en matière de sécurité publique ne doivent pas être prises aux dépens des réfugiés ayant besoin de réinstallation qui ne représentent aucune menace pour la communauté d'accueil ou la communauté internationale⁸.

VI. PERSPECTIVES ET PRIORITES

23. Des progrès importants ont été faits concernant les questions de réinstallation ces dernières années avec l'appui et la coopération des pays de réinstallation, des ONG et des communautés d'accueil. Ces résultats n'auraient pas pu être enregistrés sans l'appui de quelques pays donateurs engagés. Le Haut Commissariat aimerait exprimer sa reconnaissance à ses donateurs pour la fourniture de fonds additionnels au titre de la réinstallation qui ont permis au

⁸ *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection* - <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3c0b880e0>

HCR de faire face aux besoins plus importants sur le terrain de façon positive et flexible⁹. Toutefois, le nombre de réfugiés ayant besoin de réinstallation s'accroît et de nouveaux efforts concertés sont requis pour appuyer la réinstallation et garantir qu'une priorité est accordée à ceux qui ont le plus besoin de cette solution. Le HCR encourage donc les Etats de réinstallation à veiller à ce que les activités de réinstallation soient équilibrées par rapport aux besoins et aux priorités globales et à lever les critères restrictifs qui sapent les fondements de la réinstallation. Le HCR exhorte les pays de réinstallation et les ONG à faire avancer la question du potentiel de réintégration en mettant l'accent sur la capacité d'intégration des communautés d'accueil. Les pays de réinstallation partagent la responsabilité d'appuyer l'intégration réussie des réfugiés réinstallés, en créant un environnement où les réfugiés sont traités avec compréhension, tolérance et respect et en encourageant l'accès à la naturalisation.

24. Le HCR continuera d'identifier les réfugiés ayant besoin de réinstallation en accordant la priorité aux plus vulnérables tout en encourageant les Etats à lancer ou élargir les programmes de réinstallation. Le Haut Commissariat examinera également les moyens d'accroître la pertinence de cette fonction dans le cadre des opérations du HCR, particulièrement les situations de réfugiés prolongées et à renforcer les partenariats ainsi qu'à accroître l'engagement des Etats dans l'utilisation stratégique de la réinstallation. Ces efforts serviront à renforcer l'utilisation de la réinstallation et à veiller à ce qu'elle soit appliquée de façon efficace, avec intégrité et dans le respect des principes de protection et des droits humains.

25. La réinstallation ne doit pas se résumer à ses aspects quantitatifs ; elle traite de personnes ayant besoin d'une protection internationale ; toutefois, pour les réfugiés, le nombre de places mises à disposition, le nombre de cas présentés et le nombre de départs aux fins de réinstallation sont importants. Par ailleurs, la réinstallation parle de la participation humaine à l'établissement de la paix. En dépit de leurs pertes énormes, les réfugiés sont en mesure de commencer une nouvelle vie avec dignité et respect moyennant la réinstallation et avec l'apport des communautés d'accueil. Les gouvernements, les ONG, les volontaires et les réfugiés peuvent tous contribuer à l'accueil et à l'intégration des réfugiés réinstallés. Le HCR reconnaît et apprécie cette contribution essentielle des Etats et des communautés pour renforcer la protection globale et la recherche de solutions pour les réfugiés.

⁹ Classés par importance des contributions, ces pays sont les suivants : Etats-Unis, Royaume-Uni, Norvège, Australie, Espagne, Belgique, Suisse et Pays-Bas. Cette liste inclut les pays donateurs qui ont contribué moyennant le financement de postes d'administrateurs auxiliaires.