

Recherche de solutions durables



HCR/H. Caux

La campagne ninemillion.org vise à offrir un environnement scolaire sain et sûr à neuf millions d'enfants réfugiés d'ici à 2010.

La recherche de solutions durables en faveur des populations déplacées est l'une des missions fondamentales du HCR. En 2007, la quête des trois solutions durables traditionnelles a considérablement progressé : d'importants programmes de rapatriement librement consenti ont été menés à terme, le nombre de réinstallations a atteint un niveau record et davantage de pays d'accueil ont consenti à appuyer l'intégration sur place, notamment pour remédier à la situation de plusieurs populations réfugiées de longue date. Cependant, le HCR n'était pas seul dans cette quête de solutions durables pour les populations déplacées. En 2007, le Haut Commissariat a renforcé ses partenariats avec les acteurs du développement, les gouvernements et les autres institutions des Nations Unies pour élargir le champ des possibilités concernant la mise en place de solutions durables.

Objectif stratégique global 3.1 : Promouvoir la création de conditions propices au retour et assurer une réintégration viable

L'année 2007 a été marquée par des progrès remarquables en matière de rapatriement librement consenti. Selon les

estimations, 730 580 réfugiés ont regagné leur pays d'origine de leur plein gré – au moins 87 pour cent d'entre eux bénéficiant de l'assistance du HCR à cet effet. Des opérations de rapatriement de grande envergure, organisées au profit des réfugiés libériens et angolais ont été bouclées, 44 000 Libériens et 12 000 Angolais regagnant leurs foyers. Dans le même temps, d'importants efforts de rapatriement se sont poursuivis : au total, en 2007, 374 000 Afghans réfugiés au Pakistan et en République islamique d'Iran ont regagné leur pays, 131 000 réfugiés sont rentrés au Sud-Soudan en partant de six pays limitrophes, dont l'Éthiopie, le Kenya et l'Ouganda, et 60 000 réfugiés congolais ont été rapatriés du Mozambique, de République-Unie de Tanzanie et de Zambie.

Le HCR, le Gouvernement sénégalais et le Gouvernement mauritanien ont en outre conclu un accord tripartite qui a ouvert la voie au rapatriement de Mauritanien réfugiés au Sénégal. Ces individus, au nombre de 24 000 environ, avaient fui leur pays en 1989 à la suite de troubles ethniques et politiques. Le premier rapatriement au titre de l'accord a eu lieu au début de l'année 2008.

À l'échelle mondiale, le Haut Commissariat a revu ses stratégies et ses politiques pour renforcer ses partenariats à des fins de réintégration. Un atelier consacré à ce sujet a réuni des collaborateurs du HCR, d'autres institutions des Nations Unies et diverses ONG. Leurs recommandations ont servi de point de départ à l'élaboration d'une politique sur la réintégration. Cette nouvelle politique définit les principes qui guident l'engagement du Haut Commissariat dans les activités de réintégration, détermine les secteurs d'intervention et répertorie les bonnes pratiques.

En 2007, l'Organisation a mené des opérations de réintégration de grande ampleur en Afghanistan, en Angola, au Burundi, au Libéria, en République démocratique du Congo (RDC) et au Sud-Soudan. Elle est venue en aide aux zones qui accueillaient des rapatriés par le biais de programmes axés sur la collectivité, comprenant des projets de réhabilitation des structures d'assainissement et de distribution d'eau, des dispensaires et des écoles. Les moyens d'existence ont été améliorés par des mécanismes de microfinancement, des projets « travail contre rémunération » et des projets agricoles. Bénéficiant à la fois aux rapatriés et aux membres des communautés locales, ces programmes ont encouragé la coexistence pacifique.

Dans le comté de Lofa, qui a absorbé 70 pour cent de la population rapatriée au Libéria, des programmes de réintégration ont contribué à l'amélioration des services médicaux et de l'enseignement, à l'augmentation de la production alimentaire et au renforcement de la sécurité. En outre, des projets axés sur la collectivité ont accru l'effectif féminin dans les écoles et suscité une prise de conscience des risques associés aux mariages précoces. Des évaluations participatives réalisées dans les communautés de rapatriés indiquent que les affaires de violence sexuelle et les taux de mortalité ont diminué grâce au programme de réintégration sur trois ans mené par le HCR.

Pour garantir la viabilité des retours, il importe d'incorporer la réintégration des rapatriés dans les plans nationaux. En Afghanistan, les besoins de réintégration ont été pris en compte dans la Stratégie nationale de développement. Le HCR a milité pour que l'aide au développement prévue au titre de la stratégie s'adresse en priorité aux régions qui accueillent un grand nombre de rapatriés. L'Organisation a également achevé des évaluations très complètes des besoins en matière de réintégration ; ces travaux aideront les donateurs à orienter l'aide bilatérale au développement sur les zones où la population rapatriée est importante en 2008 et au-delà de cette échéance.

Objectif stratégique global 3.2: Élaborer et mettre en œuvre des stratégies globales pour trouver une solution aux situations prolongées

Une situation de réfugiés prolongée est « une situation où les réfugiés se trouvent dans une zone grise pendant

longtemps et sans espoir de solution. Leurs vies peuvent ne pas être en danger mais leurs droits fondamentaux et leurs besoins économiques, sociaux et psychologiques essentiels ne sont pas couverts après des années d'exil » (Situations de réfugiés prolongées [EC/54/SC/CRP.14], juin 2004). Pour le HCR, cette définition s'applique aux populations comptant 25 000 réfugiés ou plus, qui ont vécu en exil pendant cinq années consécutives au moins.

La préoccupation de la communauté internationale quant au sort des populations réfugiées de longue date remonte à l'adoption de l'Agenda pour la protection en décembre 2002. L'Agenda appelait en effet à un effort concerté pour remédier à la situation de personnes qui avaient vécu en exil pendant de nombreuses années : « Aujourd'hui, des millions de réfugiés n'ont pas accès à des solutions opportunes et durables dont la réalisation est l'un des principaux objectifs de la protection internationale. »

Les évolutions survenues dans le domaine du rapatriement librement consenti, de la réinstallation et de l'intégration sur place ont eu des effets positifs sur plusieurs situations prolongées. À la fin de l'année 2007, ces 30 situations concernaient quelque 5 millions d'individus réfugiés à travers le monde. En Thaïlande par exemple, où le rapatriement librement consenti des réfugiés originaires du Myanmar n'était pas possible, 30 352 demandes de réinstallation ont été soumises au bénéfice de cette population en 2007. À la fin de l'année, 14 615 individus avaient quitté la Thaïlande pour leur nouveau pays.

Des Burundais réfugiés en République-Unie de Tanzanie ont bénéficié d'une autre avancée importante. Ces réfugiés de longue date avaient fui leur pays en 1972. En 2007, le Gouvernement tanzanien a consenti à ce que 172 000 membres de cette population s'intègrent sur place (56 000 de leurs compatriotes avaient sollicité un rapatriement librement consenti). Le cas des Burundais demeurés en Tanzanie sera examiné aux fins d'une éventuelle naturalisation. Les réfugiés angolais et libériens restés en RDC et en Zambie ont également bénéficié de davantage de possibilités d'intégration sur place.

Dans sa recherche de solutions durables à la situation des réfugiés de longue date, le HCR s'est employé à améliorer la protection en la reliant au renforcement de l'autosuffisance et des moyens d'existence. En Thaïlande, le Projet de renforcement des capacités de protection du HCR a traité diverses questions, comme la violence sexuelle et sexuelle, la protection de l'enfance, les services médicaux et psychosociaux, l'éducation et les moyens de subsistance. Dans le cadre du projet, le Haut Commissariat et l'OIT ont collaboré à la mise au point d'une stratégie visant à renforcer les moyens d'existence des réfugiés hébergés dans des camps.

En 2007, une nouvelle initiative, baptisée « Les femmes à la conquête de moyens d'existence » a étudié les moyens qui permettraient, avec le soutien de personnalités féminines, de renforcer les moyens d'existence des femmes



HCR/J. Redden

Cette clinique du camp de Mayukwaykwa accueille à la fois des Zambiens de la région et des réfugiés angolais dans le cadre de l'Initiative Zambie, destinée à faciliter l'intégration sur place des réfugiés angolais.

rapatriées dans leur pays d'origine et l'autonomie des femmes réfugiées dans leurs pays d'asile. Le HCR a obtenu l'appui de femmes chefs d'entreprise, qui ont contribué financièrement au projet. La première réunion au sujet de cette initiative, qui s'est tenue en décembre, a permis de communiquer des informations ciblées à des femmes d'affaires et à des donateurs.

L'application à titre expérimental des principes directeurs provisoires du HCR sur la détermination formelle de l'intérêt supérieur de l'enfant, publiés en mai 2006, s'est poursuivie. La procédure de détermination de l'intérêt supérieur (DIS) prévoit des garanties procédurales, ainsi que le respect de certains critères en matière de documentation, ceci pour étudier tous les facteurs pertinents dans un cas particulier, en pesant le pour et le contre ; elle est utilisée, entre autres choses, pour trouver des solutions durables pour les mineurs et notamment pour ceux qui se trouvent dans une situation prolongée. Elle accorde l'attention voulue aux droits et obligations découlant de la Convention relative aux droits de l'enfant et d'autres instruments de défense des droits de l'homme axés sur la protection de l'enfance. Lors d'un atelier organisé en octobre 2007, des spécialistes ont partagé leur point de vue sur les bonnes pratiques en matière de DIS et ont révisé les principes directeurs, en tenant compte des orientations formulées dans la Conclusion 107/LVIII (2007) du Comité exécutif sur les enfants dans les situations à risque. Certains outils destinés à faciliter l'application des

principes, comme des listes de contrôle, ont été ajoutés et communiqués aux organisations partenaires et au personnel.

Les procédures de DIS sont actuellement mises en œuvre dans 40 opérations, des spécialistes de la protection de l'enfance étant déployés dans cinq sites. Des organisations partenaires comme l'UNICEF et le CICR, ainsi que des ONG compétentes en matière de protection de l'enfance, appuient le processus sur le terrain ; elles participent aux commissions de DIS et aident le HCR à préparer les dossiers individuels. Le Comité international de secours a aidé à élaborer les principes directeurs pour la DIS en publiant les leçons tirées de leur mise en œuvre en Guinée.

Le HCR a joué le rôle de chef de file dans plusieurs situations prolongées de déplacement interne en 2007. En Ouganda, il a dirigé le module interorganisations de protection. Le Haut Commissariat a également assumé la responsabilité du module de coordination et de gestion des camps (CCCM) et planifié la fermeture de 40 camps après le retour de quelque 580 000 déplacés internes dans leurs régions d'origine. Le HCR s'est employé à protéger et aider la population déplacée à l'intérieur de l'Ouganda, qui compte plus de 1 200 000 personnes, et à appuyer la réintégration des déplacés, en coordination avec les membres du module de relèvement accéléré. Il a également aidé les déplacés internes afghans et soudanais à regagner leurs régions d'origine.

Objectif stratégique global 3.3 : Renforcer l'intégration sur place en tant que solution durable

Au nombre des évolutions importantes observées en 2007, citons l'apparition de possibilités d'intégration sur place pour les réfugiés burundais qui s'étaient enfuis en Tanzanie en 1972. Environ 172 000 réfugiés qui ont choisi de rester auront la possibilité de s'intégrer pleinement dans leur pays d'asile, tant sur le plan social qu'économique. Les autorités tanzaniennes ont accepté d'accorder la nationalité aux individus de plus de 18 ans issus de cette population. Le HCR a travaillé à cette question en étroite coopération avec les Gouvernements tanzanien et burundais.

Dans d'autres pays, où d'importantes opérations de rapatriement avaient été achevées, les autorités étaient prêtes à autoriser l'intégration sur place des réfugiés restants. Cela a été le cas en République du Congo et en Zambie. Pour leur part, sept pays d'Afrique occidentale (Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Guinée, Libéria, Nigéria et Sierra Leone) envisageaient de faciliter l'intégration sur place de réfugiés libériens et sierra-léonais, notamment en régularisant leur statut juridique.

En Europe, le Gouvernement arménien a accordé la nationalité à la plupart des individus réfugiés dans le pays. La taille de la population réfugiée en Arménie a de ce fait spectaculairement diminué, passant de 113 000 en 2006 à 4 600 à la fin de l'année 2007. Au Bélarus, en République de Moldova et en Ukraine, le HCR a réalisé, en collaboration avec d'autres organisations internationales, une étude sur l'intégration sur place des individus réfugiés dans ces pays. Les recommandations formulées à l'issue de l'étude ont été entérinées par les trois pays d'accueil sous la forme d'un cadre d'action qui doit à présent être mis en œuvre. En Asie, le Gouvernement indien a étudié la possibilité d'intégrer certains réfugiés sur place. En Amérique latine, l'intégration sur place a été appuyée par des efforts régionaux menés au titre du Plan d'action de Mexico. Dans l'ensemble, le HCR a développé des initiatives d'intégration locale dans plus de 40 pays de par le monde.



HCR/IV. Tan

Népal. Des réfugiés bhoutanais s'apprentent à quitter le camp de Sanischare pour se réinstaller aux États-Unis.

Objectif stratégique global 3.4 : Renforcer l'utilisation de la réinstallation en tant qu'instrument stratégique de protection, solution durable et mécanisme de partage de la charge et des responsabilités

L'utilisation de la réinstallation en tant que solution durable a considérablement augmenté en 2007. Le HCR a soumis une centaine de milliers de demandes de réinstallation, ce qui représente une augmentation très conséquente par rapport aux 54 000 dossiers présentés en 2006. Cette hausse est due à une opération de réinstallation de grande envergure menée au profit des Iraquiens, en particulier en Jordanie, au Liban, en Syrie et en Turquie. Elle s'explique aussi par des demandes de réinstallation en groupe à partir de la Malaisie (plus de 10 000 dossiers soumis), du Népal (environ 7 500) et de la Thaïlande (quelque 30 000). La réinstallation des réfugiés iraqiens a été un instrument de protection important ainsi qu'un mécanisme de partage de la charge, puisqu'elle a permis d'atténuer quelque peu les pressions économiques et sociales qui pesaient sur la Jordanie et la Syrie. À eux deux, ces pays accueillent environ 2 millions de réfugiés iraqiens.

Le rythme des départs s'est également accéléré, environ 50 000 réfugiés quittant leur pays d'asile pour se réinstaller dans un autre pays en 2007, soit une augmentation de près de 70 pour cent par rapport aux 30 000 départs observés en 2006. Les dossiers des personnes réfugiées au Népal et ceux de certains réfugiés du Myanmar accueillis en Malaisie n'ont été transmis qu'à la fin de l'année 2007, après que le HCR soit parvenu à un accord sur les méthodologies de réinstallation en groupe avec certains pays de réinstallation, ce qui explique l'écart observé entre le nombre de demandes appuyées et le nombre de départs effectifs. Le départ de réfugiés iraqiens a été retardé, car les pays de réinstallation devaient accroître leurs capacités de traitement. Avant 2007, le nombre de dossiers soumis pour des réfugiés en provenance de la région du Moyen-Orient était inférieur à 2 000 par an.

En 2007, pour la première fois, le Haut Commissariat a appuyé plus de candidatures à la réinstallation que les pays ne pouvaient en accepter au cours de l'année. En conséquence, le HCR a recensé sept pays prêts à instituer de nouveaux programmes. L'Espagne, la France, le Portugal et la République tchèque ont annoncé leur intention de devenir des pays de réinstallation. L'Italie a accepté 40 Érythréennes qui avaient été détenues en Libye. La Roumanie s'est déclarée disposée à accueillir des réfugiés et a en outre entamé des pourparlers avec le HCR en vue d'ouvrir un centre de transit en cas d'évacuation.

Ces réalisations remarquables sont à inscrire à l'actif du Service de réinstallation, qui a accompli sa première année de travail complète en 2007. Le Service, qui était en place et totalement doté en effectifs au quatrième trimestre 2006, a été créé en réponse aux recommandations de certains donateurs. Sur le terrain, trois centres régionaux (Accra, Beyrouth et Nairobi) coordonnent les demandes émanant des

secteurs géographiques dont ils sont responsables et assurent le contrôle qualité. Cet effort de décentralisation et de régionalisation se poursuivra en 2008, avec la création de postes régionaux à Bangkok et à Pretoria. Le centre implanté à Accra déménagera au Sénégal.

Au titre de la mise en œuvre de la Conclusion 105 du Comité exécutif sur les femmes et les filles dans les situations à risque, le Service de réinstallation s'est fixé un objectif global : faire en sorte que 10 pour cent des demandes de réinstallation adressées de par le monde concernent des femmes et des jeunes filles vulnérables. Cet objectif n'a pas été atteint, bien que le HCR ait présenté plus de 5 800 demandes de réinstallation pour des femmes et des filles dans des situations à risque, ce qui représente une augmentation considérable par rapport à 2006, de l'ordre de 70 pour cent.

Si l'objectif n'a pas été atteint, c'est en partie parce que certains bureaux extérieurs n'ont pas utilisé la « situation à risque » de certaines femmes comme critère principal pour déposer une demande, mais plutôt comme une condition secondaire. Cependant, les tendances générales sont positives et illustrent les efforts déployés par le HCR pour accorder davantage la priorité à la réinstallation de cette catégorie vulnérable.

En 2007, le Haut Commissariat a rationalisé les formulaires de réinstallation et les méthodologies de profilage, ce qui a abouti à un traitement plus efficace des réfugiés qui avaient besoin d'être réinstallés. La méthodologie de groupe est un processus consistant à établir que les membres d'un groupe de réfugiés spécifique ont les mêmes besoins en matière de réinstallation. Tous les membres du groupe peuvent alors prétendre à une réinstallation, sans être obligés de déposer des demandes individuelles.

Cette méthodologie a été appliquée en Malaisie, au Népal et en Thaïlande, ainsi qu'en Afrique, où elle a concerné trois groupes : les rescapés du massacre perpétré en août 2004 au camp de réfugiés de Gatumba (Burundi), les « Burundais de 1972 » qui ont fui leur pays à plusieurs reprises et qui se trouvent à présent dans des camps de réfugiés en Tanzanie et un groupe d'Érythréens d'ethnie kumana réfugiés en Éthiopie. En outre, une opération de profilage des réfugiés somaliens accueillis dans des camps kenyans devrait produire un nombre conséquent de demandes de réinstallation. Il a fallu traiter individuellement les demandes des réfugiés originaires d'Iraq ; cependant, avec l'accord des pays de réinstallation, les formulaires de demande ont été simplifiés pour accélérer le processus.

Tout au long de l'année 2007, le personnel du HCR a été formé aux méthodes d'identification et d'examen, ainsi qu'aux systèmes d'assurance qualité et de conformité. De plus, le Haut Commissariat a publié une politique provisoire sur les conséquences de la fraude et organisé des sessions de formation régionales sur la détection de ce délit. Les régions où les cas de fraude étaient nombreux ont bénéficié d'un appui opérationnel pour prévenir, minimiser et gérer les cas de



Des réfugiés irakiens quittent Damas (République arabe syrienne).

fraude. À cet égard, la coopération avec le Bureau de l'Inspecteur général a été renforcée.

En 2007, le Service de réinstallation a reçu des contributions extraordinaires de l'Australie, des États-Unis, de la Norvège et du Royaume-Uni, destinées à l'aider à faire face à des besoins critiques en effectifs de réinstallation sur le terrain et à l'échelon régional. La réinstallation est une activité qui nécessite un personnel important et il est parfois nécessaire de renforcer temporairement les effectifs pour répondre rapidement à des besoins spécifiques. En 2007, 45 pour cent des postes relatifs à la réinstallation, au niveau national et international, ont été financés de manière externe.

Le partenariat noué avec la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM) s'est également poursuivi dans le cadre d'un programme de déploiement aux fins de réinstallation, qui appuie les opérations sur le terrain en dotant le HCR de ressources supplémentaires pour identifier les réfugiés qui ont besoin d'être réinstallés. Au cours de l'année, le programme a appuyé 70 déploiements. Les opérations au Moyen-Orient et au Népal ont, du fait de leur expansion, absorbé une proportion considérable de ces ressources et ont montré que le programme était apte à appuyer de nouvelles opérations.

La plupart des déploiements ont, comme précédemment, été destinés à des opérations menées en Afrique. Hors d'Afrique, un expert a coordonné la prise en charge et l'identification des enfants réfugiés non accompagnés et séparés de leur famille en Thaïlande, ces activités incluant une évaluation destinée à déterminer si la réinstallation était une solution adéquate pour remédier à leur situation.

Depuis les Consultations tripartites annuelles sur la réinstallation de juin 2006, le Service de réinstallation s'est employé à renforcer le rôle des ONG dans ce secteur d'activités du HCR. Il a ouvert ses réunions régionales et ses formations à des participants non gouvernementaux. Des ONG ont participé à des programmes d'action sociale auprès des communautés pour identifier les réfugiés vulnérables qui avaient besoin de protection, notamment sous forme de réinstallation.

En Jordanie, un projet pilote a étudié différentes méthodes pour améliorer la mise en œuvre des programmes d'action sociale. Parmi les interventions suggérées, certaines consistent à appuyer la réinstallation des réfugiés qui ne peuvent obtenir des traitements médicaux d'une importance vitale dans leur pays d'asile. Toujours en coordination avec des ONG, le HCR a lancé l'utilisation à titre expérimental d'un outil de détection des situations à risque au Bangladesh. L'outil a permis d'identifier les réfugiés qui avaient besoin de protection et d'assistance.

Objectif stratégique global 3.5 : Mettre en œuvre des stratégies de retrait efficaces par le biais de partenariats et d'accords de transferts de responsabilités avec les partenaires du développement et les autorités compétentes

Le HCR a continué à renforcer ses partenariats avec les institutions onusiennes et internationales, ainsi qu'avec les organismes bilatéraux d'aide en 2007. A cet égard, il convient tout particulièrement de mentionner la collaboration interinstitutions aux fins de la réintégration. Au Libéria, à l'issue d'une évaluation OIT-HCR sur la réintégration menée en 2006, un spécialiste de l'OIT a réalisé une étude sur les possibilités d'emploi afin de faciliter la réinsertion des rapatriés. Au Sud-Soudan, l'Agence japonaise de coopération internationale (AJCI) a exécuté des projets de réfection des infrastructures à petite échelle pour faciliter le retour des

déplacés internes et la réintégration des rapatriés. En coordination avec le Gouvernement du Sud-Soudan, l'AJCI, le PAM et l'UNICEF, le HCR a planifié des programmes conjoints visant à former et à réintégrer les enseignants rapatriés.

La collaboration interorganisations a également progressé dans le domaine de l'intégration sur place. En RDC, par exemple, l'AJCI a réalisé une étude sur les projets de développement communautaire planifiés dans les zones qui accueillent des Angolais ayant choisi de demeurer dans le pays.

L'application de l'approche modulaire aux situations de déplacement interne a renforcé les partenariats du HCR avec certains acteurs du développement onusiens, comme la FAO, l'OIT, ONU-Habitat et le PNUD. Au sein du module de relèvement accéléré, le HCR a fait campagne pour que les organismes de développement se concentrent sur le renforcement des moyens d'existence dans les pays touchés par des conflits. En conséquence, une mission commune FAO-OIT a été entreprise pour évaluer les moyens d'existence possibles en RDC. Le HCR et l'OIT ont conjointement animé un atelier sur la microfinance en Colombie.

Pour lier les activités de réintégration du HCR aux programmes de développement à plus long terme, il faut disposer de compétences qui vont au-delà des qualifications nécessaires à l'exercice des activités traditionnelles du Haut Commissariat. C'est pourquoi le HCR et le Conseil danois pour les réfugiés ont constitué un fichier de spécialistes des moyens d'existence et de l'autosuffisance, candidats au déploiement dans les bureaux extérieurs du HCR.



HCR/V. Tan

Turkménistan. Des réfugiés originaires du Tadjikistan montrent leurs nouveaux passeports.