



Recherche de solutions durables



HCR / K. SHRESTHA

Des réfugiés réinstallés depuis le Népal attendent le train 4 dans le Bronx. Ils apprennent à s'orienter à New York, où ils vivent à présent.

Conformément à l'initiative du Haut Commissaire sur les situations d'exil prolongées, en 2010-2011, le HCR se propose de redoubler d'efforts pour mobiliser un soutien national et international à la recherche de solutions durables en faveur des réfugiés et des déplacés internes. S'il n'existe pas de solutions à court terme, le Haut Commissariat cherchera à améliorer la qualité de l'asile. Au titre de cette stratégie, le HCR entend également veiller à ce que les solutions durables et la problématique du déplacement soient traitées dans le cadre des programmes plus larges de développement et de consolidation de la paix.

Le Haut Commissariat est particulièrement préoccupé par la situation de quelque 5,7 millions d'individus réfugiés à travers le monde, qui sont exilés depuis plus de cinq ans : il s'agit notamment d'Afghans réfugiés dans les Républiques islamiques d'Iran et du Pakistan, de Rohingyas réfugiés au Bangladesh, de Bosniaques et de Croates réfugiés en Serbie, de Burundais réfugiés en République-Unie de Tanzanie et d'Érythréens réfugiés au Soudan oriental. Le HCR cherche à mettre en place des stratégies intégrées pour remédier à ces situations par l'utilisation complémentaire des trois solutions durables.

RAPATRIEMENT LIBREMENT CONSENTI

Le retour dans le lieu d'origine demeure la solution durable la plus souhaitable

Un nombre bien trop élevé de réfugiés demeurent pendant trop longtemps privés de toute possibilité de trouver une solution durable. Si l'on veut que les choses changent, une coopération et un appui soutenus, au plan international, sont

indispensables. Pour sa part, le HCR s'efforce actuellement de réunir les trois solutions durables les plus fréquemment appliquées – le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation – en une approche globale.

**LE RETOUR DANS LE LIEU
D'ORIGINE DEMEURE LA
SOLUTION DURABLE LA
PLUS SOUHAITABLE POUR
LES RÉFUGIÉS ET POUR
LES DÉPLACÉS INTERNES.
LE HCR ESTIME QUE PLUS
DE 3 MILLIONS DE
PERSONNES RELEVANT DE
SA COMPÉTENCE
DÉCIDERONT DE
RENTRE EN 2010
ET EN 2011**

pour les réfugiés et pour les déplacés internes. À cet égard, la première préoccupation du HCR, en termes de protection, est de veiller à ce que les mouvements de retour résultent du libre choix des individus.

Bon nombre de réfugiés et de déplacés internes de par le monde se demandent aujourd'hui s'ils doivent rentrer chez eux et quand. Leurs décisions sont motivées par les conditions de sécurité régnant dans les régions qu'ils pourraient regagner et par les possibilités qu'ils ont de s'y réintégrer. Le HCR estime que plus de 3 millions de personnes relevant de sa compétence décideront de rentrer en 2010 et en 2011. En 2010, presque 600 000 réfugiés devraient regagner leurs régions d'origine, principalement situées en Afghanistan, en Angola, en République démocratique du Congo (RDC), en Iraq et au Sud-Soudan. Plus de 1,1 million de déplacés internes devraient, de même, rentrer dans leur localité d'origine en République centrafricaine, en RDC, en Iraq, au Kenya, en Somalie, au Tchad et dans d'autres pays. Par ailleurs, le HCR entend suivre de près la situation en

Somalie pour déterminer si elle peut se prêter à des retours volontaires.

Les déplacements internes de populations récemment observés en Asie du Sud et en Afrique compliquent la quête entreprise par le HCR pour trouver des solutions durables à la situation des déplacés internes. Le Haut Commissariat est particulièrement soucieux de s'assurer que les retours ne sont pas motivés par des insuffisances en matière de protection ou d'assistance dans les zones qui accueillent les déplacés, ou dus à la coercition. Le HCR dirigera l'élaboration de nouvelles politiques et directives relatives au retour des déplacés internes en 2010-2011.

Pour améliorer la planification et la mise en œuvre lors des opérations de retour potentielles, le HCR entend publier une version réactualisée de son manuel sur le rapatriement librement consenti. L'un des premiers objectifs de cette publication est d'aider les opérations sur le terrain à satisfaire aux normes de protection durant les mouvements de rapatriement librement consenti et de susciter un regain d'attention pour cette solution durable.

Principales destinations pour les retours volontaires prévus en 2010 et 2011

Pays		2010		2011	
		Réfugiés	Déplacés	Réfugiés	Déplacés
Afrique	Angola	53 000			
	Burundi	10 000		2 000	
	Côte d'Ivoire	3 000		3 000	
	Kenya		80 000		
	RDC	45 850	246 000	34 700	163 000
	République centrafricaine	200		1 000	50 000
	Rwanda	10 000		10 000	
	Somalie	2 000	93 140	3 000	93 140
	Soudan	32 000	50 000	10 000	10 000
	Tchad		38 770		55 270
Moyen-Orient	Iraq	250 000	500 000	350 000	450 000
	Yémen		20 000		10 000
Asie	Afghanistan	165 000	15 000	165 000	10 000
	Myanmar			30 000	20 000
	Sri Lanka	1 000	74 300	10 000	71 800
Europe	Bosnie-Herzégovine	500	5 000	400	5 000
	Fédération de Russie	700	4 000	1 200	5 000
	Turquie	2 000		3 000	
Total		575 250	1 126 210	623 300	943 210

Le Haut Commissariat continuera d'aider les bureaux extérieurs implantés à travers le monde à financer le rapatriement des réfugiés et des demandeurs d'asile. De la sorte, aucun individu désireux de regagner son pays ne se verra refuser cette possibilité en raison d'un manque de ressources.

RÉINSTALLATION

Le nombre de réfugiés qui ont besoin d'être réinstallés a augmenté ces dernières années, sans que le nombre de places disponibles progresse en conséquence. Le nombre de personnes pour lesquelles la réinstallation est la seule solution durable envisageable est passé de 560 000 en 2009 à quelque 747 000 en 2010. L'on considère qu'environ 203 000 d'entre elles sont exposées à des risques accrus, du point de vue de la protection, et auront besoin d'être réinstallées en 2010. Pourtant, les pays de réinstallation n'offrent que quelque 79 000 places par an.

Le nombre croissant de personnes identifiées aux fins de la réinstallation témoigne de l'attention que le HCR accorde à la planification pluriannuelle et du rôle de la réinstallation dans la recherche de solutions globales.

En 2010-2011, selon nos prévisions, certains problèmes essentiels en matière de réinstallation devraient persister : il faudra (i) répondre à des besoins de réinstallation non satisfaits en raison des moyens limités du HCR et des pays d'accueil, (ii) faire un usage stratégique de la réinstallation afin d'améliorer les solutions durables et la protection à l'échelon mondial, en particulier dans les situations de réfugiés prolongées et (iii) veiller à ce que les programmes de réinstallation soient fondés sur les besoins, non-discriminatoires, et propices à la mise en place de solutions durables.

(i) Répondre à des besoins non satisfaits

Au cours des deux dernières années, le HCR a présenté un nombre de demandes de réinstallation supérieur au 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 – le nombre le plus élevé observé au cours des quinze dernières années, en progression de 22 pour cent par rapport à 2007. Une attention accrue est également accordée à la réinstallation de réfugiés

grand nombre de pays créent ou relancent des programmes de réinstallation et élargissent le contingent de places à disposition. Le HCR s'inquiète également de ce que les quotas ne soient pas atteints dans beaucoup de pays, où le nombre de personnes qui arrivent effectivement dans le cadre d'une procédure de réinstallation est souvent inférieur aux cibles du programme.

Cependant, certains signes encourageants indiquent que d'autres pays d'Amérique latine et d'Europe sont désireux de rejoindre les rangs des pays de réinstallation. La République tchèque, par exemple, a accepté certains candidats originaires du Myanmar en 2008 et prévoit d'en accueillir davantage en 2009. Le Japon espère lancer un programme de réinstallation en 2010.

Certaines mesures positives ont également été prises en vue de monter une initiative de réinstallation commune au sein de l'Union européenne. 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 irakiens. Cependant, la crise financière mondiale pourrait avoir un impact sur le nombre de places de réinstallation proposées l'an prochain.

L'écart entre les besoins de réinstallation en 2010 et les moyens dont le HCR devrait vraisemblablement disposer pour y faire face est important. D'après les moyens à disposition au cours des années précédentes, le Haut Commissariat pourrait être en mesure de venir en aide à 42 000 personnes seulement, de sorte que 161 000 personnes dans le besoin demeureront privées d'assistance. Le HCR cherchera à réduire cet écart par des projets de déploiement, des procédures de traitement plus simples et plus rapides, et un usage plus rationnel des ressources. Il accordera en outre la priorité aux cas urgents, aux individus qui ont des besoins médicaux et aux femmes se trouvant dans des situations à risque.

POUR ATTÉNUER LE RISQUE DE VOIR DES RÉFUGIÉS ET DES DEMANDEURS D'ASILE POURSUIVRE LEUR ROUTE DE MANIÈRE IRRÉGULIÈRE, LE HCR OFFRIRA UNE PROTECTION ET RECHERCHERA DES SOLUTIONS DURABLES, TELLES QUE LA RÉINSTALLATION, AU STADE LE PLUS PRÉCOCE POSSIBLE DU CYCLE DU DÉPLACEMENT, ET DANS LE PAYS DE PREMIER ASILE

Les activités de réinstallation nécessitent un personnel important. Pour l'année 2010, tous les besoins en matière de réinstallation ont été intégrés au budget du HCR. Le Haut Commissariat maintiendra son projet de déploiement de spécialistes de la réinstallation, afin de fournir si nécessaire des renforts en personnel ou de répondre à d'autres besoins nouvellement identifiés.

particulièrement vulnérables, comme les femmes et les jeunes filles. En 2008, les demandes de réinstallation concernant des femmes ont augmenté de 42 pour cent.

L'augmentation du nombre de dossiers de réinstallation présentés ne pourra se poursuivre si les pays d'accueil n'augmentent pas en proportion le nombre de places proposées. En 2010, il faut qu'un plus

(ii) Faire un usage stratégique de la réinstallation dans les situations prolongées

L'Organisation encourage les pays à envisager des plans pluriannuels et d'autres mesures pour accroître la souplesse et la prévisibilité des procédures de réinstallation. Une approche pluriannuelle est plus rentable dans les situations d'exil prolongées. Les pays de réinstallation seront également invités à faire un effort collectif pour optimiser les bénéfices apportés aux personnes qui ont besoin de protection et qui ne font pas partie des réfugiés en cours de réinstallation, par exemple en améliorant les conditions d'asile dans le pays hôte.

Pour atténuer le risque de voir des réfugiés et des demandeurs d'asile poursuivre leur route de manière irrégulière, le HCR offrira une protection et recherchera des solutions durables, telles que la réinstallation, au stade le plus précoce possible du cycle du déplacement, et dans le pays de premier

asile. Ces interventions précoces aideront à parer aux déplacements secondaires souvent effectués dans des conditions dangereuses et à prévenir les situations où des réfugiés désespérés, en quête d'un avenir meilleur, risquent leur vie.

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

Le succès d'une opération de 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 de faire part de sa préoccupation au sujet des pratiques de certains pays de réinstallation, qui utilisent le potentiel d'intégration et d'autres critères discriminatoires comme la taille de la famille, l'âge, l'état de santé, l'ethnie et la religion pour

sélectionner les candidats à la réinstallation. Les pratiques de cette nature créent des inégalités et des failles dans la protection, tout en limitant l'accès de certains réfugiés, qui figurent parmi les plus menacés, à la réinstallation. Si l'on veut équilibrer les programmes de réinstallation en fonction de besoins authentiques, il est impératif que les États suppriment ces critères restrictifs.

INTÉGRATION SUR PLACE

Certains pays d'asile soutiennent de plus en plus l'intégration sur place, offrant une solution durable à un grand nombre de réfugiés victimes d'un long exil. En Tanzanie, la procédure de naturalisation de quelque 160 000 réfugiés burundais qui étaient arrivés dans le pays en 1972 et qui vivaient dans les « anciennes zones d'installation » sera achevée en 2010. On espère que l'aide initialement accordée par le HCR dans le secteur des infrastructures afin de soutenir les citoyens récemment naturalisés et les



Des réfugiés somaliens à Dadaab, Kenya, sont sur le point de partir pour Nairobi afin d'être réinstallés dans des pays tiers.

communautés dans lesquelles ils ont été transférés encouragera leur intégration pleine et entière.

La Namibie et le Botswana envisagent également de favoriser l'intégration sur place de certains groupes réfugiés de longue date, en particulier des Angolais. Le HCR aidera à élaborer un plan d'intégration pour les deux pays, tout en prônant l'intégration sur place des réfugiés angolais dans d'autres pays de la région.

En Afrique occidentale, le HCR travaille avec la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour mettre en œuvre un programme régional pluriannuel (2007-2010) d'intégration sur place. Le Traité de la CEDEAO et les lois nationales offrent aux réfugiés demeurant dans la région une série de possibilités pour acquérir un statut légal sûr. Afin de renforcer les capacités socio-économiques, le HCR et la CEDEAO exécuteront des projets axés sur la collectivité en Guinée, en Guinée-Bissau, au Libéria et en Sierra Leone.

En Europe, quelque 95 000 réfugiés originaires de l'ex-Yougoslavie vivent en Serbie depuis 17 ans. Le Haut Commissariat accélérera ses efforts pour trouver des solutions durables à leur situation. Il exécutera des projets pour appuyer l'intégration sur place de réfugiés vulnérables. Au Bélarus, en République de Moldova et en Ukraine, le HCR intensifiera également ses efforts pour promouvoir l'intégration des réfugiés sur place, en les aidant à améliorer leurs capacités socio-économiques.

Dans d'autres pays, le HCR coopérera avec les gouvernements pour favoriser l'autosuffisance des réfugiés, encourager les relations pacifiques entre les réfugiés et les populations locales et ouvrir la voie à des solutions durables. Au Bangladesh, en Éthiopie, au Népal, au Pakistan et au Soudan oriental, le Haut Commissariat collaborera avec des organismes internationaux de développement et des acteurs nationaux dans le cadre de projets axés sur la communauté. Ces

projets viendront en aide aux zones qui accueillent des réfugiés et renforceront l'autonomie de ces derniers (voir à ce propos le chapitre consacré à l'autosuffisance).

RÉINTÉGRATION

Les communautés qui sortent d'une guerre sont souvent confrontées à l'insécurité, à un manque d'infrastructures et à un relèvement socio-économique trop lent. L'absence de mécanismes pour traiter les problèmes fonciers et immobiliers peut engendrer des conflits dans bon nombre de situations impliquant des rapatriés. L'accès limité aux services essentiels et à l'emploi pose un autre problème.

Les situations de réintégration concernent en général des groupes hétérogènes. Bon nombre de communautés, qui se caractérisent déjà par leur diversité ethnique et religieuse, rassemblent des réfugiés rapatriés, des déplacés internes de retour, des gens qui sont toujours déplacés et des personnes qui ne l'ont jamais été. Le HCR prône le respect des droits des populations de retour, encourage la coexistence pacifique des différents groupes sociaux et ethniques et exécute des projets axés sur la collectivité qui profitent à tout le monde. Au Burundi, par exemple, l'Organisation continuera d'appuyer les « Villages de paix », un programme lancé par l'État pour aider les rapatriés sans terres, les déplacés internes et les autres personnes vulnérables à cohabiter amicalement.

Au cours des dernières années, le HCR a constaté que les personnes déplacées avaient de plus en plus tendance à regagner des zones urbaines. En 2010, le Haut Commissariat mettra à profit les recommandations d'une étude réalisée en 2009 sur la réintégration urbaine. Ces principes directeurs seront appliqués en Afghanistan, par exemple, où le HCR viendra en aide aux personnes qui ont regagné Kaboul et d'autres villes.

Le cadre politique du HCR sur la réintégration, publié en 2008, a souligné la nécessité de se désengager de manière plus responsable de certaines opérations. Un effort est déployé en ce sens au Sud-Soudan, où le HCR a mené des enquêtes en 2009 afin de juger de l'impact de ses projets de réintégration sur le bien-être des bénéficiaires. En 2010, le bureau du HCR au Sud-Soudan et tous les intervenants coordonneront leurs efforts afin d'élaborer un plan de désengagement.

Afin de pérenniser l'intégration sur place et la réintégration, le Haut Commissariat travaille avec des organismes de développement et participe à des processus communs de programmation des Nations Unies, comme le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et l'initiative « Unis dans l'action ». Il se propose également de resserrer sa collaboration avec la Banque mondiale et le PNUD.

Au travers de leur coopération, le HCR et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) facilitent la réintégration en milieu urbain et soutiennent les zones qui accueillent des personnes déplacées. Le HCR et l'JICA organiseront un atelier commun sur le développement et le déplacement en 2010. En outre, le Programme Albert Einstein de bourses universitaires pour les réfugiés (DAFI) continuera à venir en aide aux réfugiés qui souhaitent poursuivre des études supérieures.

Le HCR participe également aux travaux du module interorganisations de relèvement accéléré, au sein duquel il a contribué à l'élaboration d'un système de gestion des informations sur la réintégration. En 2010, ce système sera confié au PNUD, en vue d'une mise en œuvre conjointe sur le terrain. ■