

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 54
février 2017

Réinstallation



Plus :
un mini-dossier sur
risques et suivi
post-expulsion
et
une sélection
d'articles sur d'autres
aspects de la
migration forcée

Revue Migrations Forcées (RMF)

offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe par le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Maurice Herson
(Rédacteurs en Chef)

Maureen Schoenfeld (Assistante de
financement et de promotion)

Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview

Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org/fr

Avis de non responsabilité :

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur :

RMF est une publication en libre accès (« Open Access »). Consultez ci-dessous pour en savoir plus ou visitez www.fmreview.org/fr/droits-dauteurs.



ISSN 1460-9819

Conception/design

www.art24.co.uk

Imprimerie

Oxuniprint

www.oxuniprint.co.uk



Photo de couverture:

La famille de ce jeune Syrien de 15 ans espère être bientôt réinstallée au Canada; ils en sont à la dernière phase de leur évaluation. Ils vivent dans un abri de deux pièces dans un site informel d'installation pour les réfugiés au Liban. Il garde sa valise pleine toujours à portée de main et prête au départ. HCR/Sebastian Rich *Pourquoi avons-nous pixélisé son visage?*

Voir : www.fmreview.org/fr/politique-et-matiere-de-photos



Le mot des rédacteurs en chef

La réinstallation acquiert une plus grande visibilité dans le contexte que nous connaissons actuellement d'augmentation récente et rapide du nombre des réfugiés. Cette « solution durable » traditionnelle – ce déplacement organisé des réfugiés vers un pays tiers sûr – a déjà un impact sur plusieurs milliers de réfugiés chaque année, sur les communautés dans lesquelles ils s'insèrent, sur les personnes qu'ils laissent derrière eux et, pour finir, sur les agences qui travaillent avec eux. Dans une perspective où en toute probabilité ces chiffres vont continuer d'augmenter, nous avons maintenant l'opportunité de tester de nouvelles approches et de réexaminer les anciennes.

Ce numéro de RMF se penche sur certaines modalités et difficultés de la réinstallation afin d'éclairer différents débats comme par exemple de savoir comment la réinstallation est gérée et si elle est bien gérée, si elle constitue un bon usage des fonds et de l'énergie qui lui sont consacrés, et si elle est une bonne solution pour les réfugiés. Plusieurs études de cas se concentrent et s'appuient plus particulièrement sur certains des pays qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés.

Alors que ce numéro de RMF allait être publié, le président américain Donald Trump a signé un décret interdisant l'entrée des réfugiés syriens aux États-Unis ainsi que la suspension du programme américain pour les réfugiés pendant 120 jours. Après cela, le programme serait beaucoup plus restreint, avec le nombre total de réfugiés réinstallés aux États-Unis en 2017 réduit de plus de la moitié, passant de 110 000 à 50 000. Comme les États-Unis ont, de loin, le plus grand programme de réinstallation de réfugiés dans le monde, cela aurait des répercussions importantes sur la réinstallation mondiale.

Ce numéro de RMF contient également un thème secondaire sur **Risques et suivi post-expulsion** ainsi qu'une sélection d'articles sur d'autres sujets liés à la migration forcée.

Formats et langues : il est possible de trouver le numéro intégral ainsi que tous les articles individuels qui le constituent en ligne aux formats html, pdf et audio sur : www.fmreview.org/fr/reinstallation. RMF 54 et son condensé correspondant (qui donne une introduction à chaque article et inclut des liens électroniques et QR) sont disponibles gratuitement en ligne et dans leur version imprimée en anglais, arabe, français et espagnol.

Si vous souhaitez recevoir des exemplaires imprimés de ce numéro ou du condensé, dans n'importe quelle langue, veuillez nous contacter en nous écrivant à l'adresse suivante : fmr@qeh.ox.ac.uk.

Nous vous sommes reconnaissants de diffuser ce numéro par l'intermédiaire de vos réseaux, n'hésitez pas à le mentionner sur Twitter et Facebook et ne manquez pas de l'ajouter à vos listes de ressources.

Nous souhaitons remercier Michael Collyer de l'Université du Sussex et Jeff Crisp du Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford pour leur concours en tant que conseillers spécialistes sur le thème principal de ce numéro. **Tous nos remerciements également** à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, à RefugePoint, au Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein, au Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse et à la Division de la protection internationale du HCR pour l'appui financier qu'ils ont bien voulu consacrer à ce numéro. Tous les donateurs de RMF sont individuellement cités à la page 99.

Numéros à paraître et prochains thèmes :

- RMF 55: **Abris en déplacement** (sortie prévue en juin 2017)
- RMF 56: **Amérique latine et Caraïbes** (sortie prévue en octobre 2017)
- RMF 57: **Pays non signataires de la Convention de 1951 sur les réfugiés** (sortie prévue en février 2018)

Pour plus d'informations, et notamment pour consulter les dates limites de soumission d'articles, voir : www.fmreview.org/fr/aparaitre.

Rejoignez-nous sur Facebook et Twitter ou inscrivez-vous pour recevoir nos alertes par courrier électronique sur : www.fmreview.org/fr/demandez-rmf.

Marion Couldrey et Maurice Herson

Rédacteurs en chef de la Revue des Migrations Forcées

Réinstallation

- 4 **Considérations pratiques pour une réinstallation efficace**
William Lacy Swing
- 6 **La réinstallation des réfugiés hongrois en 1956**
Amanda Cellini
- 9 **L'internationalisation de la réinstallation : les enseignements de la Syrie et du Bhoutan**
Carol Batchelor et Edwina O'Shea
- 11 **Accélération de processus et sélection : le pouvoir à l'intérieur du régime de réinstallation des réfugiés**
Annelisa Lindsay
- 14 **Un programme de réinstallation « réussi » : le cas du Népal**
Bipin Ghimire
- 16 **Placer les réfugiés au centre de la réinstallation au Royaume-Uni**
Michael Collyer, Rupert Brown, Linda Morrice et Linda Tip
- 20 **L'Asie du Sud-Est et la désillusion vis-à-vis de la réinstallation**
Sébastien Moretti
- 22 **La position du Portugal vis-à-vis de la réinstallation : une perspective depuis la périphérie de l'UE**
Lúcio Sousa et Paulo Manuel Costa
- 23 **Expériences de pré-réinstallation : les Iraniens à Vienne**
Molly Fee
- 25 **« Appariement » des réfugiés**
Will Jones et Alexander Teytelboym
- 26 **La migration secondaire des réfugiés réinstallés aux États-Unis**
Jeffrey Bloem et Scott Loveridge
- 28 **L'importance du conseiller juridique**
Betsy Fisher
- 29 **Qui acceptera de réinstaller des hommes syriens célibataires ?**
Lewis Turner
- 32 **Comment les ONG ont contribué à façonner la réinstallation**
Amy Slaughter
- 34 **Étendre le rôle assuré par les ONG dans le cadre de la réinstallation**
Melonee Douglas, Rachel Levitan et Lucy W Kiama
- 38 **La réinstallation comme outil de protection dans le cas des enfants réfugiés**
Susanna Davies et Carol Batchelor
- 41 **Un partenariat inégal : les prestataires de service de réinstallation en Australie**
Niro Kandasamy
- 43 **Réinstallation des réfugiés et militantisme en Nouvelle-Zélande**
Murdoch Stephens
- 45 **Le traitement différencié des réfugiés en Irlande**
Natalya Pestova
- 48 **Vers un nouveau cadre pour l'intégration aux États-Unis**
Catherine Tyson
- 50 **Comment les groupes communautaires de réfugiés soutiennent la réinstallation**
G Odessa Gonzalez Benson
- 52 **Les pratiques d'exclusion des réfugiés en vigueur aux États-Unis**
Katherine Knight

- 53 **Pratiques sécuritaires et réinstallation**
Shoshana Fine
- 54 **Le programme de réinstallation solidaire et ses alternatives en Amérique latine**
María José Marcogliese
- 56 **Parrainage privé pour les réfugiés au Canada**
Jennifer Hyndman, William Payne et Shauna Jimenez
- 60 **L'histoire d'une petite congrégation qui a parrainé une famille réfugiée**
Shannon Tito et Sharolyn Cochand
- 61 **Repenser comment la réussite est mesurée**
Chloe Marshall-Denton
- 63 **Les attentes de vulnérabilité en Australie**
Alice M Neikirk
- 66 **Réinstallation de jeunes réfugiés en Australie : expériences et résultats au fil du temps**
Celia McMichael, Caitlin Nunn, Ignacio Correa-Velez et Sandra M Gifford
- 68 **Le rejet de la réinstallation : le cas des Palestiniens**
Anne Irfan
- 71 **La réinstallation des réfugiés polonais après la seconde guerre mondiale**
Agata Blaszczyk
- 73 **Réinstallation : où sont les données, quelle est la stratégie ?**
Alexander Betts

Risques et suivi post-expulsion

- 76 **Risques encourus par les demandeurs d'asile déboutés après leur expulsion**
Jill Alpes, Charlotte Blondel, Nausicaa Preiss et Meritxell Sayos Monras
- 78 **Risques encourus après un rapatriement forcé : expériences de jeunes Afghans à leur retour**
Emily Bowerman
- 81 **Dur retour : les risques post-expulsion en Ouganda**
Charity Ahumuza Onyoin
- 84 **L'accord UE-Turquie : qu'advient-il de ceux qui retournent en Turquie ?**
Sevda Tunaboylu et Jill Alpes

Articles généraux

- 88 **Garantir les droits des populations déplacées par le climat au Bangladesh**
Prabal Barua, Mohammad Shahjahan, Mohammad Arifur Rahman, Syed Hafizur Rahman et Morshed Hossain Molla
 - 91 **Quand les dépenses des demandeurs d'asile permettent d'analyser leurs habitudes de consommation**
Jonathan Goh, Sophie Kurschner, Tina Esmail et Jonathan van Arnhem
 - 94 **Migrant, réfugié ou mineur? Une distinction qui compte pour les enfants en Europe**
Kevin Byrne
 - 96 **Détermination du statut d'apatride : l'expérience de la Suisse**
Karen Hamann
-
- 99 **Nouvelles du Centre d'études sur les réfugiés**
 - 100 **Les réfugiés irakiens dans des communautés hispanophones de Californie**
Ken Crane et Lisa Fernandez

Considérations pratiques pour une réinstallation efficace

William Lacy Swing

Certains éléments essentiels des programmes de réinstallation bénéficient à la fois aux réfugiés et aux États qui acceptent de les accueillir. L'Organisation internationale pour les migrations estime que cela est vrai quels que soient le type de programme de réinstallation, le pays de destination ou le profil des réfugiés bénéficiant d'une assistance.

La réinstallation est un outil vital pour la protection internationale de même qu'une solution durable pour certaines des personnes les plus vulnérables au monde. Bien qu'elle ne soit pas une option pour l'immense majorité des réfugiés, la réinstallation donne un véritable espoir et une chance de recommencer une nouvelle vie à de nombreuses personnes qui, sinon, n'auraient aucun endroit ni aucun pays où elles se sentiraient chez elles.

Le nombre de personnes réinstallées chaque année est en augmentation, et pourtant il existe une immense disproportion entre le nombre de places disponibles et les besoins mondiaux. Par conséquent, les États envisagent de plus en plus souvent d'autres moyens de protéger les réfugiés qui présentent un indéniable besoin de protection internationale. Au-delà de la réinstallation classique des réfugiés, un plus grand nombre d'États montrent de l'intérêt à agir ou agissent en recourant à des admissions pour des motifs humanitaires, à des parrainages privés et à d'autres options telles que des bourses universitaires et des programmes de mobilité professionnelle.

Depuis 1951, l'Organisation internationale pour les migrations (IOM) travaille étroitement avec les gouvernements, l'agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), la société civile et d'autres partenaires, non seulement pour préparer les réfugiés à se réinstaller mais également pour préparer les États à les accueillir. Tandis que l'IOM est en faveur du développement de solutions alternatives, elle estime que de tels programmes devraient non seulement apporter et garantir une protection juridique mais aussi favoriser l'intégration et la participation économique des réfugiés dans leur nouvelle société, indifféremment de la nature juridique du programme. Forte de 65 années d'expérience en matière de réinstallation, l'IOM recommande d'explorer deux approches générales : la programmation centrée sur les réfugiés ; et la planification et la préparation. Ces deux approches reposent sur l'indispensable nécessité de conduire des consultations étroites et régulières avec tous les acteurs concernés

et d'établir des partenariats solides et éclairés. La réinstallation est un processus complexe à forte intensité en ressources, qui doit impliquer les actions synchronisées de nombreux partenaires au sein et à l'extérieur de l'État.

Programmation centrée sur les réfugiés

Les programmes de réinstallation des réfugiés couronnés de succès sont centrés sur les réfugiés et principalement motivés par la protection. Ces programmes devraient inclure un éventail de services pré-départ et post-arrivée, et être conçus et mis en œuvre de manière à soutenir les réfugiés et leurs homologues à toutes les étapes du processus de réinstallation. Dans cette optique, il faut veiller à ce que les réfugiés voyagent de manière sûre et digne et qu'ils soient autonomisés, bien informés et correctement préparés pour la réinstallation dans un pays tiers et l'intégration dans une communauté accueillante.

Il est toujours indispensable d'impliquer, d'autonomiser et de préparer les réfugiés, que les États réinstallent cent personnes ou cent mille. Les réfugiés sont désireux d'en apprendre autant que possible sur le processus de réinstallation et sur ce qui les attend dans les pays d'accueil (les pays proposant de réinstaller des réfugiés) avec ou sans l'intervention des acteurs officiels de la réinstallation. Cela signifie que les personnes souhaitant être réinstallées peuvent parfois mal interpréter ou glaner des informations inexactes, qui risquent d'influencer leur décision de chercher ou non à être réinstallées. La communication d'informations exactes et objectives aux réfugiés à propos du processus de réinstallation et du pays de destination peut les aider à participer activement au processus et à prendre une décision éclairée vis-à-vis de la réinstallation.

Planification et préparation

La définition rigoureuse d'un programme avant le départ jette les bases d'une intégration réussie. Dès le début de la phase de planification, les pays de réinstallation devraient dialoguer avec les pays accueillant les réfugiés afin d'obtenir leur soutien vis-à-vis des objectifs du programme et devraient également consulter

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

les parties concernées afin de définir des délais réalistes et d'élaborer un calendrier prévisible et gérable de départs et d'arrivée de réfugiés. Les représentants du gouvernement dans les pays de réinstallation devraient coordonner étroitement leurs efforts avec les communautés réceptrices afin de s'assurer que les capacités de réception suffisantes sont disponibles.

À un certain moment, et le plus tôt possible, toutes les parties prenantes devront considérer les besoins et les préoccupations de chaque réfugié, leur santé et leur bien-être, l'organisation de leur voyage en toute sécurité et la perspective de leur intégration constructive.

Les États doivent veiller à ce que les demandes de réinstallation soient traitées en temps opportun et avec un grand professionnalisme. Le traitement efficace des dossiers s'appuie sur les principes suivants : respect des procédures opérationnelles permanentes ; normes strictes en matière de confidentialité et de protection des données ; contrôles d'assurance qualité à différents niveaux ; et mesures robustes de lutte contre la fraude. Le traitement des cas devrait également impliquer de partager des informations avec les parties concernées par la réinstallation afin de leur fournir un bilan exact des compétences, des capacités et des souhaits des réfugiés, ainsi que des contacts potentiels dans les communautés réceptrices. Ces informations peuvent aider l'agence de réinstallation à placer les réfugiés dans un endroit qui leur offre de meilleures chances de réussir leur intégration.

La valeur des évaluations sanitaires dans la phase pré-départ du processus de réinstallation est de plus en plus reconnue en tant qu'outil de promotion de la santé publique et de prévention des maladies. Réaliser des examens de santé avant la réinstallation et répondre aux besoins de santé des réfugiés le plus tôt possible peut également être une stratégie économique en vue de réduire la demande de services de santé ou sociaux dans le pays de destination. De plus, l'assistance sanitaire avant, pendant et après le voyage est absolument essentielle pour garantir un voyage sûr et digne aux réfugiés souffrant de troubles médicaux ou présentant d'autres besoins de santé. Les orientations médicales pour des examens supplémentaires ou des traitements de stabilisation avant le départ, les arrangements particuliers relatifs au voyage et la fourniture d'une escorte médicale sont des démarches importantes permettant d'atténuer les risques pendant le voyage. En outre, la communication efficace et en temps opportun d'informations

médicales permet aux agences de réinstallation de se préparer correctement à l'arrivée des réfugiés et de garantir la continuité des soins.

L'orientation pré-départ va bien au-delà du simple partage d'informations au sujet du pays de réception : elle prépare les réfugiés en les aidant à développer les compétences et les aptitudes dont ils auront besoin afin de réussir dans leur nouvel environnement. Elle s'attache également au bien-être psychosocial des réfugiés en tenant compte des aspects sociaux, anthropologiques, culturels et psychologiques de la réinstallation. L'orientation doit répondre aux préoccupations réelles des participants et insister sur l'adaptation culturelle, la communication intergénérationnelle, les rôles liés au genre, l'évolution des dynamiques familiales et d'autres défis.

Des approches innovantes de l'orientation pré-départ peuvent également renforcer les liens entre les réfugiés avant leur départ et des membres des communautés d'accueil. Par exemple, l'organisation de vidéoconférences avant l'arrivée peut insuffler un peu de chaleur humaine rassurante dans le processus en permettant de présenter des travailleurs sociaux ou des réfugiés précédemment réinstallés, qui peuvent agir en tant que mentors pour les réfugiés qui se rendent dans le même pays. Cette approche établit une relation de confiance entre les personnes et peut contribuer à gérer les attentes des réfugiés et atténuer leurs craintes éventuelles. De plus, le délai entre la sélection et le départ peut être mis à profit pour améliorer les possibilités d'intégration des réfugiés au marché du travail en renforçant leur confiance, en les préparant aux entretiens, en identifiant leurs compétences transférables et en les encourageant à poursuivre des formations linguistiques et professionnelles après leur arrivée.

Dans toute opération de réinstallation, il est crucial de garantir que les réfugiés voyagent de manière sûre et digne. Pour de nombreux réfugiés, voyager est nouveau, et beaucoup d'entre eux ont rarement ou n'ont jamais pris l'avion et ont besoin d'une assistance rapprochée pour réaliser les différentes procédures officielles en préparation à leur voyage, pendant leur déplacement et une fois arrivés à leur destination finale. Selon l'expérience de l'IOM, pour déplacer des personnes ou des groupes, en particulier en provenance d'endroits reculés et parfois dangereux, il faut s'appuyer sur un vaste réseau de personnel opérationnel expérimenté, sensible aux besoins des voyageurs vulnérables, afin de guider et de surveiller les déplacements en temps réel du décollage à l'atterrissage.

Conclusion

La communauté de la réinstallation se trouve à un tournant décisif, non seulement parce qu'un nombre de plus en plus élevé de réfugiés ont désespérément besoin d'une solution dans un pays tiers mais aussi parce que la réponse internationale est sévèrement inadaptée. Nous avons urgemment besoin de financements plus fiables, d'un nombre plus élevé de pays de réinstallation, de quotas plus grands et plus prévisibles et d'une meilleure inclusion des bénéficiaires.

L'IOM se réjouit de constater que la réinstallation occupe de nouveau le devant de la scène. À la suite du Sommet des dirigeants sur les réfugiés de septembre 2016, et au vu des travaux menés actuellement pour élaborer des pactes mondiaux relatifs aux réfugiés

et aux migrants, l'IOM continue d'exhorter les États à exercer leur leadership avec compassion et générosité envers les réfugiés et les migrants vulnérables ayant besoin de protection, y compris par la réinstallation.

La réinstallation, en fin de compte, ce n'est pas un ensemble de programmes, de processus ou de procédures : c'est accorder une protection internationale qui sauvera parfois, et changera toujours, la vie d'autres êtres humains dans le besoin. En tant que praticiens de la réinstallation, nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que leur vie change pour le mieux.

William Lacy Swing ODG@iom.int

Directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations www.iom.int

La réinstallation des réfugiés hongrois en 1956

Amanda Cellini

À l'occasion du 60e anniversaire du soulèvement hongrois, il est intéressant de faire un retour sur les efforts réalisés pour réinstaller les réfugiés et se rendre compte que les débats sur « comment aider » n'ont pas vieilli.

Pendant la répression qui a suivi le soulèvement d'octobre 1956 en Hongrie, près de 180 000 Hongrois se sont enfuis vers l'Autriche et 20 000 autres vers la Yougoslavie. La réponse apportée en faveur de ceux qui avaient fui est considérée comme l'une des démonstrations les plus réussies de solidarité internationale pour trouver des solutions à la migration forcée : pratiquement 180 000 Hongrois ont été réinstallés dans 37 pays dans les trois ans qui ont suivi ces événements.

Fin 1949 au début de la guerre froide, la Hongrie avait érigé ce que l'on appelait alors un « rideau de fer » le long de sa frontière avec l'Autriche, un système mortellement dangereux de clôtures barbelées, de miradors et de mines antipersonnel afin d'empêcher les citoyens hongrois de fuir à l'Ouest. Puis, entre mai et octobre 1956, la frontière physique et les champs de mines ont été très largement démantelés par la Hongrie. Le soulèvement hongrois et la fuite vers l'Autriche ont débuté dans les quelques jours qui ont suivi.

L'Autriche a démontré son ouverture et son intention d'accueillir les réfugiés, en acceptant leur statut de réfugiés *prima facie* en vertu de la Convention sur les réfugiés de 1951. Préoccupé par la capacité de son pays à

faire face à cette arrivée massive dans le pays, le ministre de l'Intérieur autrichien, Oskar Helmer, a rapidement appelé les Nations unies et certains pays spécifiques à la rescousse.

Le 5 novembre, Helmer a envoyé un télégramme au HCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés qui venait tout récemment d'être établie, et au Comité intergouvernemental pour la migration européenne (maintenant l'Organisation internationale pour la migration) dans le but spécifique de leur demander un soutien financier à l'intention de l'Autriche et exprimer son espoir de voir la plupart des réfugiés être réinstallés dans des pays tiers :

« DE PLUS UNE ACCEPTATION PRÉCOCE TEMPORAIRE D'AUTANT DE RÉFUGIÉS QUE POSSIBLE PAR LES ÉTATS EUROPÉENS EST NÉCESSAIRE DE TOUTE URGENCE STOP¹ LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN APPELLE AUX SENTIMENTS DE SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES RÉFUGIÉS DONT NOUS AVONS SI SOUVENT EU DES PREUVES PAR LE PASSÉ » .

Le jour même, le HCR a lancé un appel à 20 États membres du Comité exécutif du fonds pour les réfugiés des Nations unies, insistant

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

sur l'importance de faire preuve de solidarité à l'égard des réfugiés et de l'Autriche :

« NOUS SOMMES D'AVIS COMME L'EST ÉGALEMENT LE GOUVERNEMENT AUTRICHIEN QU'UNE ASSISTANCE EXTRÊMEMENT EFFICACE POURRAIT ÊTRE APPORTÉE SI DES GOUVERNEMENTS SYMPATHIQUES AUX TRIBULATIONS DU PEUPLE HONGROIS POUVAIENT ACCEPTER DE DONNER NE SERAIT-CE QU'UN ASILE TEMPORAIRE À AUTANT DE RÉFUGIÉS QUE POSSIBLE STOP NOUS EXHORTONS DONC VOTRE GOUVERNEMENT À ENVISAGER DE TOUTE URGENCE UNE TELLE POSSIBILITÉ EN SUS D'UNE ASSISTANCE FINANCIÈRE DESTINÉE À CES RÉFUGIÉS STOP LES SERVICES DE CE BUREAU SONT DISPONIBLES POUR AIDER À LA SÉLECTION ».

L'Assemblée générale des Nations unies – occupée par ailleurs avec la crise du Canal de Suez qui avait lieu simultanément – a également lancé un appel à l'aide mais sans mention spécifique de la réinstallation des réfugiés jusqu'au 21 novembre. Les demandes d'aide se sont poursuivies pendant tout le mois de novembre à travers le représentant de l'Autriche aux Nations unies, par le biais d'autres appels supplémentaires par télégramme du Secrétaire général des Nations unies et du HCR, et sous la forme de résolutions prises par l'Assemblée générale des Nations unies.

Dès le 7 novembre, la Croix-Rouge Française a envoyé un avion rempli de fournitures médicales vers Vienne, la capitale de l'Autriche, et a ramené des réfugiés sur le vol de retour. Le 8 novembre, le premier de nombreux trains a transporté plus de 400 réfugiés vers la Suisse. Le 9 novembre, des autocars venus de Suède et des trains supplémentaires de Belgique et des Pays-Bas ont commencé à transporter des réfugiés. Le 28 novembre, un total de neuf pays européens avaient déjà réinstallé 21 669 réfugiés ; le 31 décembre, 92 950

réfugiés avaient été transportés hors d'Autriche. Au total, 37 pays du monde entier ont réinstallés près de 180 000 Hongrois.

La Suède a été l'un des premiers pays à répondre à l'appel de solidarité et a commencé à réinstaller des réfugiés hongrois juste quelques jours après le début du soulèvement. La Suède avait également des politiciens nationaux qui faisaient campagne à l'intérieur du système des Nations unies pour exhorter d'autres États à accepter un plus grand nombre de réfugiés, et notamment les cas les plus « difficiles ». La Norvège au contraire, a décidé de regarder, d'attendre, et de voir comment la situation évoluait sur le terrain avant de s'engager à donner davantage d'assistance financière à l'Autriche.

Suède

Dès le 6 novembre, la ministre de l'Aide et de l'Immigration de la Suède, Ulla Lindström,



En 1956, des réfugiés hongrois prennent le train en Autriche pour se rendre en Suisse, leur nouveau pays d'asile.

avait pris la décision de réinstaller des réfugiés hongrois. Le lendemain, les camps en Autriche avait été prévenu en vue de coordonner la sélection et une délégation suédoise a été envoyée. La Commission du travail a commencé à planifier le processus de sélection ainsi que celui de réception des personnes réinstallées. Le 12 novembre, 73 enfants et 30 mères ont pris un train qui les a transportés de Vienne à Malmö ; le jour suivant des autocars remplis d'hommes hongrois se dirigeaient vers la Suède.

Le 15 novembre une nouvelle demande pour un quota encore plus important arrivait du HCR. Le public et les journaux argumentaient également qu'un plus grand nombre de réfugiés devait venir en Suède et le 21 novembre, il a été décidé que 2000 personnes supplémentaires devaient être réinstallées. Ces quotas ont à nouveau été augmentés le 7 décembre et le 8 février 1957.

Point intéressant à signaler, le 23 novembre, la ministre Lindström s'est adressée aux Nations unies à propos de la politique sur les réfugiés de la Suède dans le cas des Hongrois, et elle remarquait qu'il pouvait être particulièrement avantageux d'accueillir les personnes âgées et les malades. Elle insistait en poursuivant que tous les États devraient être motivés à aider les cas les plus difficiles de la même manière qu'il était nécessaire pour la Suède d'accueillir ceux qu'il était facile d'intégrer au marché du travail. « La meilleure chose à offrir à un réfugié réinstallé », selon elle, « était une opportunité – et un travail ». Fin 1958, plus de 73 000 Hongrois avaient été réinstallés en Suède.

Norvège

La Norvège a été plus lente et, comparativement à d'autres pays, a tardé davantage avant d'autoriser la réinstallation ; elle a préféré attendre et voir comment évoluait la situation. Trois jours après l'invasion soviétique, le 27 octobre, 70 000 couronnes norvégiennes ont été allouées à l'assistance d'urgence pour les réfugiés hongrois qui avaient commencé à arriver en Autriche. Pendant la première semaine de novembre, les rapports demandés par le gouvernement à sa délégation permanente à Genève continuaient d'argumenter que la situation sur le terrain restait indécise ; on supposait qu'une majorité des réfugiés voudraient rester près de la Hongrie dans l'espoir d'un retour éventuel. Tout en reconnaissant les demandes du HCR et du gouvernement autrichien de procéder directement à la réinstallation des réfugiés et malgré une opinion publique croissante en Norvège qui

soutenait la cause des réfugiés – le gouvernement recevait comme conseil de se limiter à offrir un soutien financier pour les réfugiés là où ils se trouvaient, c'est-à-dire en Autriche.

Les débats au sein du parlement norvégien les 16 et 26 novembre tournaient autour de la somme à consacrer à la situation des réfugiés. Tous, sauf un parlementaire, plaidaient en faveur de la prudence et de la modération en attendant de voir comment la situation se développait. Après un autre appel direct à la réinstallation du HCR, un débat le 30 novembre a reconnu qu'il convenait de trouver un équilibre entre l'assistance envoyée aux réfugiés en Autriche et leur réinstallation en Norvège.

Lors d'une réunion le 6 décembre entre le ministère des Affaires sociales et la toute nouvelle Commission pour la réinstallation des réfugiés hongrois en Norvège, il a été remarqué que la Suède accueillait de 100 à 130 réfugiés par jour, et les autorités espéraient accueillir 100 réfugiés en Norvège avant fin décembre. Le 13 décembre 1956, le premier transport de Hongrois en Norvège est arrivé. Fin 1957, près de 1500 Hongrois avaient été réinstallés en Norvège, notamment des patients atteints de tuberculose et leurs familles.

Les débats internes en Suède et en Norvège en 1956 sont parallèles à ceux de 2015, lorsque les pays en Europe tentaient de répondre à un afflux soudain de réfugiés et demandeurs d'asile. La réaction de la Suède en 2015 a fait écho à la rapidité de sa réponse de 1956 : avec l'Allemagne, c'était l'un des premiers et des seuls pays européens à laisser entrer les réfugiés et les demandeurs d'asile avant de prendre un temps pour se demander s'ils avaient les capacités de les accueillir. La Norvège, par contre, a tout d'abord organisé un grand débat national dans le but de peser les avantages d'une augmentation du quota annuel avec des places spécifiquement réservées aux Syriens face à une simple donation d'argent aux pays voisins de la Syrie qui accueillent d'importantes populations réfugiées dans des camps, avant de finalement se décider à faire les deux, augmenter le quota national de réinstallation et attribuer des fonds à la région.

Amanda Cellini amandacellini@gmail.com

Assistante de recherche, Institut de recherche internationale d'Oslo sur la paix (PRIO) www.prio.org

1. « STOP » était fréquemment utilisé dans les télégrammes pour marquer la fin des phrases (de préférence à un point, qui de toute façon était compté comme un mot entier et devait être payé comme tel) et éviter que les messages soient mal compris. Les télégrammes étaient toujours composés et imprimés entièrement en MAJUSCULES.

L'internationalisation de la réinstallation : les enseignements de la Syrie et du Bhoutan

Carol Batchelor et Edwina O'Shea

Il existe une volonté politique concrète d'utiliser la réinstallation pour s'engager plus amplement sur les questions relatives aux réfugiés. Son internationalisation en est un aspect déterminant.

De manière générale, l'internationalisation de la réinstallation implique le renforcement de la coopération et de la coordination entre les États et l'UNHCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, dans trois domaines étroitement liés : planification opérationnelle et partage des expériences entre les États de réinstallation traditionnels mais aussi nouveaux ou émergents ; augmentation du nombre de places proposées pour la réinstallation ; et approfondissement du dialogue avec les pays d'accueil.

Établis au milieu des années 1990, le Groupe de travail sur la réinstallation (GTR) et les Consultations tripartites annuelles sur la réinstallation (CTAR) sont les principales institutions multilatérales par lesquelles les États, le HCR et les organisations non gouvernementales (ONG) dialoguent sur les questions spécifiques à la réinstallation des réfugiés. L'un des aboutissements du GTR et des CTAR a été la création, approuvée par les États de réinstallation et le HCR, de groupes « restreints » et « de contact » favorisant la coopération en matière de réinstallation pour des populations particulières. Les groupes restreints sont axés sur la défense des droits, les politiques et les opérations tandis que les groupes de contact s'attachent principalement aux aspects opérationnels.

En principe, ces deux types de groupe sont dirigés par les États mais le HCR joue un rôle de catalyseur en réunissant les États afin d'atteindre les résultats fixés. Le HCR est bien placé pour comprendre les besoins de protection mais il joue également un rôle consultatif important et apporte aux États une assistance technique aux étapes de conception des programmes de réinstallation, de sélection, de décision et de résolution. La mise en œuvre de programmes de réinstallation efficaces suivant des modèles de traitement efficaces et de haute qualité, accompagnée de solides sauvegardes en matière d'intégrité, ainsi que la gestion des attentes des réfugiés constituent deux objectifs clés de l'internationalisation de la réinstallation.

Collaboration au sujet de la Syrie et du Bhoutan

Les exemples de la Syrie et du Bhoutan sont apparus dans des contextes très différents. Le groupe restreint bhoutanais (GRB) a été formé en 2005 suite à plusieurs décennies de déplacement et 15 cycles de pourparlers infructueux entre le Bhoutan et le Népal au sujet de la réinstallation et de l'intégration locale. Le groupe restreint syrien (GRS) a été formé en 2013, relativement tôt dans la phase d'urgence de l'intervention syrienne.

En ce qui concerne la réinstallation des Syriens, la réponse s'est traduite par le nombre d'engagements le plus élevé de l'histoire récente, pour lesquels de nouvelles approches du traitement ont été mises à l'essai avec succès. Des outils ont été mis au point, dont des modèles d'orientation pour répondre aux questions fréquemment posées par les réfugiés au sujet du processus et un site Web de ressources, dans l'objectif d'améliorer la communication d'informations aux personnes souhaitant être réinstallées. Le GRS a fourni une plateforme aux États par laquelle ils pouvaient s'épauler mutuellement pour respecter les principes internationaux de protection lors de la conception et de l'exécution de leurs programmes de réinstallation.

Le GRB a aidé plusieurs pays à traiter les réfugiés bhoutanais au Népal en tant que membres d'un groupe qui avait été défini comme ayant besoin d'être réinstallé. Il a ainsi permis de réaliser des gains considérables en termes de temps et de ressources. Les membres du GRB ont également échangé des informations sur la prévention des fraudes et partagé le centre de transit de l'OIN construit spécialement à cet effet à Katmandou, la capitale du Népal. Leur dialogue a abouti à une convergence opérationnelle et politique et une volonté de travailler ensemble sur les normes.

Le GRS avait pour objectif d'obtenir des engagements fermes pluriannuels de la part des États de réinstallation, tant traditionnels que nouveaux. Le succès remporté à ce jour est impressionnant, plus de 224 000 places ayant été promises pour la réinstallation de



Une réfugiée rwandaise réinstallée à Santiago au Chili.

personnes et d'autres solutions. La GRS a fait intervenir des ONG pour mobiliser l'appui des populations nationales afin d'accroître les possibilités de réinstallation et les solutions complémentaires en attirant davantage l'attention des responsables politiques sur ces questions.

Alors que la GRB n'a pas mobilisé autant l'attention politique que le GRS, il est tout de même parvenu à accroître les engagements de réinstallation au fil du temps, si bien que plus de 100 000 Bhoutanais ont finalement été réinstallés¹. Les États membres du GRB ont émis un communiqué annonçant leurs engagements collectifs en matière de réinstallation et appelé le Népal et le Bhoutan à se joindre à eux dans la poursuite d'autres solutions durables².

Implication des pays d'accueil

L'engagement auprès des pays d'accueil vise à faire mieux comprendre le traitement des demandes de réinstallation et à sensibiliser les gouvernements d'accueil au rôle de la réinstallation dans le cadre plus général de l'intervention humanitaire. Cet engagement reconnaît la contribution actuelle des gouvernements d'accueil à la protection des réfugiés (par exemple, en maintenant leurs frontières ouvertes, en facilitant l'enregistrement ou en donnant accès aux écoles ou aux hôpitaux). Il permet également de sensibiliser à l'ampleur de la réinstallation et aux ressources impliquées, tout en gagnant le soutien indispensable du pays d'accueil afin de faciliter le processus de réinstallation. Le HCR joue un rôle crucial en permettant cet engagement, dans la mesure où il travaille avec un éventail d'agences du pays d'accueil dans les domaines de la sécurité, de la santé publique, de l'éducation, des services diplomatiques et des services sociaux. En rassemblant ces divers agents publics, il est possible de les sensibiliser à la manière dont leur travail peut faciliter le partage des responsabilités au cours du processus de réinstallation. Cette

démarche est d'autant plus efficace lorsque de nouveaux pays de réinstallation et les pays donateurs se joignent au dialogue avec les pays de réinstallation traditionnels.

Un Groupe du GRS pour la réinstallation dans les pays d'accueil a été constitué à Genève, avec des membres issus de Jordanie, d'Irak, Liban, de Turquie et d'Égypte à des fins de sensibilisation ; des réunions du GRS sont également organisées dans des capitales régionales. Lorsqu'un acteur participe à un groupe restreint au nom de plus de 20 pays, il fait mieux entendre sa voix dans le cadre du dialogue avec les pays d'accueil, ce qui peut permettre d'améliorer les niveaux de facilitation ou d'adopter une approche plus coopérative ; les communautés d'accueil sentent qu'il existe une solidarité au-delà du simple soutien financier.

Conclusion

Ces groupes restreints nous ont enseigné que l'internationalisation de la réinstallation doit s'accompagner d'un leadership solide de la part des États et d'une présidence active, en s'appuyant sur les relations plus générales du HCR avec les gouvernements d'accueil. De plus, il est possible de mobiliser la volonté et l'action politiques, particulièrement nécessaires, en exploitant les efforts de la société civile pour demander des réponses plus solides afin d'aider les réfugiés, y compris par la réinstallation. Et plus important peut-être, les réfugiés eux-mêmes ont besoin d'informations claires, cohérentes et pertinentes au sujet du processus de réinstallation afin de prendre des décisions éclairées quant à leur avenir. Certains services de conseil courants parviennent à répondre en partie à ce besoin.

Ces efforts internationalisés ont apporté d'importants dividendes en matière de protection dans ces deux contextes, y compris l'élargissement de l'espace de protection dans les pays d'accueil et l'atténuation des pressions exercées sur les services sanitaires et sociaux essentiels grâce à la réinstallation des plus vulnérables. Les efforts multilatéraux ont eu un effet multiplicateur, si bien qu'un plus grand nombre de pays se sont impliqués et un plus grand nombre de places de réinstallation ont été offertes. L'internationalisation de la réinstallation donne les moyens de poursuivre des objectifs plus ambitieux, comme les objectifs décrits dans le concept de l'utilisation stratégique de la réinstallation³. L'internationalisation s'attache à la manière dont nous faisons des choses, et non pas aux raisons pour lesquelles nous faisons les choses ou à ce que nous espérons réaliser.

La réinstallation est souvent mise sur la touche dans les débats plus généraux au sujet des solutions, sa portée étant jugée trop limitée pour compter réellement en tant que solution. Pourtant, la réinstallation est un outil de protection essentiel qui permet de sauver des vies et qui doit être accessible aux personnes présentant des besoins de protection, en particulier dans les situations où les autres solutions ne seront pas possibles. L'attention portée à l'expansion de la réinstallation et à d'autres voies légales au cours du sommet de l'ONU en septembre 2016 pour les réfugiés et migrants est encourageante⁴.

Carol Batchelor batchelo@unhcr.org

Directrice de la Division de protection internationale du HCR

Edwina O'Shea OSHEA@unhcr.org

Consultante pour le Service de réinstallation de la Division de protection internationale du HCR

www.unhcr.org

1. Voir le communiqué de presse <http://bit.ly/BhutanCoreGroup-communique>
2. https://nepal.usembassy.gov/bhutan_05-16-2007.html
3. Voir UNHCR (2013) *Great expectations: A review of the strategic use of resettlement* www.refworld.org/docid/520a407d4.html
4. Voir la Déclaration de New York <http://refugeesmigrants.un.org/declaration>

Accélération de processus et sélection : le pouvoir à l'intérieur du régime de réinstallation des réfugiés

Annelisa Lindsay

Il existe un déséquilibre en termes de pouvoir – et en conséquence un manque d'autonomie pour les réfugiés – inhérent à la structure même du régime de réinstallation en vigueur. Le processus vertical, du sommet vers la base, de sélection entraîne également des dilemmes éthiques, comme le démontrent certaines accélérations des opérations de réinstallation.

Sur les trois solutions durables, la réinstallation est souvent la dernière option prônée par l'UNHCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, et la dernière option dans les souhaits des réfugiés. Il arrive cependant dans de nombreux conflits un moment charnière où le HCR s'efforce, en coopération avec les États, de trouver des options de réinstallation pour un petit nombre de réfugiés sélectionnés : la possibilité de se réinstaller dans un pays tiers est offerte à moins de 1% de la totalité des réfugiés.

De quelle manière un réfugié devient-il/elle l'une de ces rares personnes ? La réponse est : habituellement, les réfugiés ne peuvent pas choisir. La structure actuelle du régime de réinstallation exige que ce soit tout d'abord le HCR qui sélectionne les réfugiés pour ensuite transférer leurs dossiers aux États. Les États ont alors tout loisir de les accepter ou non.

Le régime de réinstallation des réfugiés est conçu pour identifier et protéger les réfugiés « les plus vulnérables ». Ce système se fonde sur la définition du réfugié aux termes de la Convention de 1951 et c'est cette définition qui est utilisée par le HCR pour déterminer le statut des réfugiés et les enregistrer en tant que tels dans les pays de premier asile. Étant donné le nombre limité de places de réinstallation offertes par les pays d'accueil, le HCR a élaboré sept catégories par critères de priorité en vue d'identifier les réfugiés qui ont les besoins les

plus pressants ou les plus sérieux en matière de protection. Le HCR trie, filtre et classe par priorité les réfugiés en fonction de ces catégories pour faire des recommandations de réinstallation aux États. Le processus de sélection et de recommandation en vue d'une réinstallation varie selon les régions et les bureaux du HCR, et les fonctionnaires chargés de la protection peuvent recourir à des évaluations participatives, à l'Outil d'identification des risques élevés, ou à d'autres modes de sélection en vue d'identifier les réfugiés les plus vulnérables et les recommander pour une réinstallation.

Le *Manuel de réinstallation du HCR*, affirme que la sélection ne doit pas se fonder sur le souhait d'acteurs spécifiques, comme l'État d'accueil, les États de réinstallation, d'autres partenaires ou encore le personnel du HCR lui-même¹. Dans la réalité, très peu d'États acceptent des réfugiés en vue d'une réinstallation sur la base d'un « dossier », c'est-à-dire sans autre examen individuel des cas ou sans critères de sélection additionnels. De fait, la plupart des États font valoir leurs propres critères spécifiques de sélection et créent ainsi la dernière strate sélective du régime de réinstallation. Bien souvent, des desideratas sociétaux et politiques étayent ces critères supplémentaires. Certains États choisissent des réfugiés qui parlent déjà la langue locale ou qui ont une éducation supérieure et des compétences professionnelles, et tiennent compte de la capacité

des réfugiés de s'intégrer à la société d'accueil sans trop d'assistance. D'autres États priorisent la protection de réfugiés qui ont des besoins médicaux urgents. Certaines exigences spécifiques des États correspondent à des calendriers politiques ou fiscaux de manière à pouvoir remplir des promesses de campagne ou s'adapter à des allocations budgétaires. Certains États ont mis en place des quotas ou des plafonds de réinstallation qui peuvent être définis plus précisément en fonction de la nationalité des réfugiés.

Le *Manuel* insiste également sur le fait que le HCR fonde sa sélection sur « les besoins objectifs en termes de réinstallation des réfugiés et non pas sur leurs souhaits subjectifs ». La « réinstallation n'est pas un droit » est une phrase fréquemment répétée afin de faire passer ce type de message, peut-être en vue de rassurer les États sur le respect de leur souveraineté ou de tempérer les attentes des réfugiés. Les réfugiés n'ont qu'un choix très limité dans le cadre du système de réinstallation. Habituellement les réfugiés ne peuvent pas prendre l'initiative et effectuer eux-mêmes une demande de réinstallation. Même les réfugiés sélectionnés en vue d'une réinstallation ne peuvent pas choisir dans quel pays ils seront réinstallés. En dernière instance, la seule capacité d'action laissée aux réfugiés dans le cadre du régime de réinstallation est le choix de ne pas se réinstaller si une réinstallation leur a été offerte. En conséquence, le régime de réinstallation tel qu'il fonctionne dans l'actualité donne du pouvoir au HCR et aux États et laisse les réfugiés avec très peu ou pas d'initiative dans la décision, et ce, même si le HCR promeut l'autosuffisance comme un objectif fondamental dans le cadre des solutions durables². Un tel déséquilibre de pouvoir exige un examen plus approfondi, une nécessité qui est devenue encore plus patente dans le cadre des récents efforts pour réinstaller les réfugiés syriens.

Accélération dans le cadre de la réinstallation des Syriens

Depuis 2013, le HCR a recommandé plus de 242 000 réfugiés syriens en vue d'une réinstallation ou d'autres formes d'admission dans des pays tiers³, et il a déployé toute une variété de stratégies afin de remplir les engagements de réinstaller des Syriens pris par certains États. Premièrement, il a priorisé l'envoi de réfugiés vers les pays de réinstallation qui avaient les fenêtres de réinstallation les plus urgentes. Certains États étaient des novices en matière de réinstallation et avaient des engagements politiques à couvrir dans des délais particulièrement sensibles, et le HCR a fait en sorte que ces pays soient les premiers à recevoir des Syriens candidats à la réinstallation.

Plusieurs États, et notamment le Canada et les États-Unis, ont mis en place des opérations « accélérées » de réinstallation afin d'accueillir un nombre particulièrement élevé de réfugiés syriens sur des périodes très courtes. Fin 2015, le gouvernement canadien a accéléré le processus de réinstallation à l'intention des réfugiés syriens venant de Jordanie et du Liban, une opération qui a culminé avec l'arrivée de 25 000 réfugiés syriens au Canada. Début 2016, les États-Unis ont fait de même en démarrant une opération intensive similaire en Jordanie⁴.

Dans le cadre de ces opérations accélérées, le HCR et les États concernés appliquent des critères de sélection supplémentaires en vue de mieux délimiter le profil des réfugiés et accélérer les recommandations de dossiers. Le gouvernement canadien a accordé la priorité à « des réfugiés vulnérables qui présentaient de faibles risques de sécurité, comme des femmes en situation de risque et des familles entières »⁵. Le gouvernement des États-Unis s'est également concentré « plus particulièrement sur les survivants de violence ou de torture, les personnes souffrant de pathologies graves ainsi que les femmes et les enfants – en toute cohérence avec nos impératifs en matière de sécurité nationale »⁶. Les raisons justifiant l'addition de ces critères allaient d'une volonté de réduire les délais de traitement en écartant les réfugiés susceptibles d'interdiction au titre des clauses d'exclusion, à la minimisation des risques de sécurité en sélectionnant des familles et des enfants plutôt que des hommes célibataires en âge de combattre. En réponse à ces demandes, le HCR a élaboré des « méthodologies simplifiées de réinstallation » de manière à encadrer ce traitement accéléré, et notamment un Programme de transfert humanitaire avec le Canada et un Formulaire d'identification simplifiée avec les États-Unis⁷. Ces deux gouvernements ont déployé des fonctionnaires supplémentaires sur les lieux de traitement accéléré afin d'effectuer individuellement avec les réfugiés concernés la dernière étape de détermination d'admissibilité à la réinstallation.

Outre ces critères soutenus de sélection appliqués dans le cadre des processus intensifs de réinstallation, le calendrier et la localisation des opérations ont servi de facteurs de sélection supplémentaires et non prévus en influant sur les opportunités de réinstallation des réfugiés. Les opportunités de réinstallation des réfugiés syriens de Jordanie et du Liban ont augmenté de manière substantielle de l'automne 2015 à l'été 2016 par rapport à celles des réfugiés syriens de Turquie et d'Irak qui n'ont pas bénéficié d'une augmentation similaire. Cela a causé une augmentation disproportionnée de leur probabilité de sélection en vue d'une réinstallation.

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

Conclusions

Un examen attentif du pouvoir et de la capacité d'action dans le cadre de la structure du régime de réinstallation et des « opérations accélérées » - ou du traitement simplifié - en tant que stratégie de réinstallation est important en vue d'éclairer les politiques de réinstallation du HCR et des États. De la même manière qu'ils avaient déjà utilisé auparavant des opérations accélérées en vue de couvrir des besoins exceptionnels⁸, les États risquent de continuer à utiliser des stratégies similaires - particulièrement lorsque que le HCR prévoit de transférer 170 000 réfugiés sur les 1,19 millions d'entre ceux qui auront besoin d'être réinstallés en 2017. Toutefois, le processus de sélection actuellement en vigueur dans le cadre du régime de réinstallation est en complète contradiction avec la politique du HCR qui devrait être de minimiser l'impact des préférences des États sur la réinstallation et de promouvoir l'autosuffisance des réfugiés comme élément fondamental dans le cadre de toutes les solutions durables. La question éthique qui surgit alors est la suivante : la fin justifie-t-elle les moyens ?

Une perspective pragmatique devrait insister sur la nécessité d'appliquer des critères de sélection pour réduire un apport de réfugiés supérieur à une offre de réinstallation émanant des États. Les critères de sélection actuellement utilisés par le HCR constituent le processus nécessaire au fonctionnement du régime de réinstallation dans le cadre de ces limites. Une telle méthodologie se fonde sur le droit international et s'appuie sur la moralité et l'impératif humanitaire. Ce processus de sélection offre une voie vers la protection, l'autosuffisance et vers une augmentation de leur capacité d'action pour des milliers de réfugiés, la fin justifie donc les moyens.

Une analyse éthique révèle toutefois que la réinstallation n'est pas une exception au déséquilibre de pouvoir flagrant qui imprègne en grande partie l'ensemble de l'assistance humanitaire. En réalité, le HCR et les États se réservent le pouvoir de choisir les réfugiés qui « méritent » le plus d'être réinstallés. Les réfugiés n'ont que peu ou rien à dire dans le processus de prise de décision et aucun pouvoir pour prendre l'initiative de déposer une demande de réinstallation comme option pour leur avenir. À l'inverse, leur avenir dépend entièrement de la volonté politique du HCR et des États.

C'est sur le HCR que repose la tâche difficile d'équilibrer les intérêts des États et ceux des populations qui relèvent de sa compétence, et il est déterminant que ce déséquilibre de pouvoir entre les deux fasse l'objet d'un examen plus

critique. Au lieu d'accepter le statu quo parce qu'il fournit des résultats, les parties prenantes impliquées dans la réinstallation doivent se demander comment améliorer le processus de sélection de manière à ce qu'il reflète l'objectif commun d'autonomiser les réfugiés tout en reconnaissant la souveraineté des États.

Alors que le HCR et les États travaillent ensemble pour trouver un équilibre entre besoins de réinstallation et volonté politique d'accueillir des réfugiés dans des environnements domestiques de plus en plus antagonistes, ils doivent également s'efforcer de veiller à une distribution plus équitable du pouvoir. Il n'est pas possible de continuer à laisser aussi peu de pouvoir aux réfugiés lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant leur propre réinstallation dans un pays tiers. Le HCR ne doit pas sacrifier ses approches participatives au nom de la rapidité ou de l'efficacité. Au contraire, il doit au minimum adopter des stratégies de sélection initiale plus équitables pour tous dans le cadre desquelles les réfugiés peuvent jouir de l'égalité des chances au moment d'être considérés en vue d'une réinstallation. En reconnaissance de la souveraineté des États, les réfugiés sélectionnés en vue d'une réinstallation seraient cependant encore soumis à des exigences spécifiques à chacun d'entre eux ; mais le HCR doit néanmoins exhorter les États à ne pas adopter des critères de sélection si étroits qu'ils en viennent à contredire les intentions et les objectifs de la Convention sur les réfugiés.

Annelisa Lindsay

Annelisa.Lindsay@oxfordalumni.org

Diplômée du MSc Études sur les réfugiés et la migration forcée, Centre d'études sur les réfugiés

Article rédigé à titre personnel.

1. UNHCR (2011) *Manuel de réinstallation du HCR* www.unhcr.org/46f7c0ee2.html
2. UNHCR (2014) *Recherche de solutions durables* : www.unhcr.org/fr/4b20d6d89.pdf et UNHCR (2005) *Manuel relatif à l'autosuffisance* : www.unhcr.org/44b7b012.pdf www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50a624c32
3. UNHCR/PNUD (2016) *3RP Regional Refugee & Resilience Plan 2017-2018* <http://bit.ly/UNHCR-UNDP-3RP-2017-18>
4. Hirschfeld Davies J 'US Could Exceed Goal of Accepting 10000 Syrian Refugees', *New York Times* <http://nyti.ms/2f4woPt>
5. Gouvernement du Canada, 'Bienvenueauxréfugiés' 'WelcomeRefugees: The first 25,000 - Phase1' (document disponible uniquement en anglais) www.cic.gc.ca/english/refugees/welcome/phase1.asp
6. La Maison Blanche (2015) 'How We're Welcoming Syrian Refugees While Ensuring Our Safety,' <http://bit.ly/WhiteHouse2015>
7. UNHCR (2016) *Projection mondiale des besoins pour la réinstallation en 2017* <http://bit.ly/ResettlementNeeds2017>
8. Historiquement, parmi les opérations accélérées de réinstallation aux États-Unis on trouve par exemple : 20 000 réfugiés hongrois en 1957 ; 111 000 réfugiés vietnamiens en 1975 ; 7 000 réfugiés kurdes d'Irak en 1996 ; et 20 000 réfugiés albanais du Kosovo en 1999.

Un programme de réinstallation « réussi » : le cas du Népal

Bipin Ghimire

Plus de 100 000 réfugiés bhoutanais ont trouvé un nouveau domicile dans des pays tiers. La contrepartie de ce programme de réinstallation réussi est toutefois un échec, celui de ne pas avoir pu éviter l'impact que cette réinstallation a eu sur le reste de la population restée dans les camps.

À l'heure actuelle, les camps de réfugiés dans l'est du Népal regroupent à la fois des réfugiés de première et de deuxième génération. Bien que n'étant pas partie à la Convention de 1951 sur les réfugiés, le Népal accueille des réfugiés depuis plus de 20 ans. En 2007, huit pays – l'Australie, le Canada, le Danemark, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis – ont accepté de prendre leur part de responsabilité internationale à l'égard des réfugiés bhoutanais en leur offrant des places de réinstallation. Il reste néanmoins plus de 10 000 réfugiés qui ne sont pas admissibles au programme de réinstallation ou ne veulent pas être réinstallés dans un pays tiers ; et qui restent dans les camps de réfugiés et doivent subir les conséquences de ces programmes de réinstallation.

Parce que les réfugiés bhoutanais et les communautés d'accueil au Népal ont en commun des affinités culturelles, linguistique et ethniques, certains d'entre eux choisissent de se marier en dehors de la communauté réfugiée ; et il en résulte ce qui est couramment appelé un « mariage mixte ». Selon les procédures et normes de réinstallation en vigueur et applicables au Népal, dans le cadre d'un mariage mixte, un homme réfugié peut être réinstallé alors que s'il s'agit d'une femme elle ne peut être réinstallée qu'il elle est divorcée. Cette situation est le reflet de la loi népalaise de 2006 sur la citoyenneté qui prévoit qu'une femme étrangère mariée à un Népalais peut obtenir la citoyenneté alors qu'il n'existe pas de disposition garantissant l'acquisition de la citoyenneté pour un homme étranger qui épouse une femme népalaise¹.

Par ailleurs, le fait d'être une femme offre habituellement de meilleures opportunités de réinstallation. L'une des catégories permettant de demander la réinstallation² est celle de « femme ou fille dans les situations à risque », qui accorde en matière de réinstallation la priorité aux femmes et aux filles par rapport aux hommes et garçons dans les situations à risque. Les dossiers de femmes ayant subi des violences sexuelles et sexistes et de femmes chefs de famille bénéficient

d'un degré de priorité élevé, alors que les hommes qui ont subi des violences se retrouvent souvent laissés pour compte dans une société patriarcale comme celle du Népal. Il en va de même en ce qui concerne la violence domestique, et les femmes ont davantage de chance de voir leur cas soumis en tant que « victimes de violence et de torture » que des hommes eux aussi victimes de violences domestiques.

L'impact sur les réfugiés qui restent

Il arrive fréquemment que des personnes plus âgées qui ne soient pas intéressées par une réinstallation dans un pays tiers et restent en arrière dans les camps de réfugiés, sans soutien familial et sans revenu et elles rencontrent souvent des difficultés à atteindre les centres de services pour obtenir des rations alimentaires et des soins médicaux. Lorsque d'autres membres de la famille ont été réinstallés, ces personnes âgées sont isolées ce qui a entraîné une augmentation des cas de dépression, de suicide et de toxicomanie dans les camps. Le HCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, a lancé des projets de prévention du suicide, avec un accompagnement psychosocial et compte sur l'assistance des forces de la police locales afin de contrôler l'approvisionnement et la consommation de substances nocives, plus particulièrement l'alcool produit localement et les drogues toxiques.

La réinstallation a entraîné également un renouvellement fréquent du personnel enseignant dans les écoles des camps dans la mesure où la politique en vigueur impose de recruter tous les enseignants au sein de la communauté réfugiée elle-même. Lorsqu'un enseignant est réinstallé, les élèves doivent souvent attendre longtemps avant qu'un autre enseignant probablement avec des méthodes différentes soient recruté, et tant les élèves que l'enseignant ont besoin de temps pour s'adapter. Le même processus se reproduit lorsqu'un autre enseignant obtient d'être réinstallé. De nombreux étudiants perdent leur intérêt pour l'éducation et abandonnent leurs



Bipin Ghimire

Un réfugié bhoutanais âgé dans l'un des camps de réfugiés au Népal.

études pendant qu'ils attendent d'être réinstallés³; de nombreux jeunes éprouvent de toutes façons des doutes par rapport à la validité de l'éducation fournie dans les camps pour les préparer à la réinstallation. Afin de lutter contre le taux élevé de déscolarisation, les écoles des camps embaument des conseillers pédagogiques pour motiver les enfants. Des maisons d'accueil et des centres pour la jeunesse ont été établis en vue d'aider les décrocheurs à retourner à l'école et empêcher qu'ils ne tombent dans le jeu d'argent, le trafic ou l'abus de drogues, le vol ou les bagarres. Sans aucun doute, les activités menées dans ces centres pour la jeunesse ont changé certains jeunes mais ne sont pas capables de changer globalement la situation qui prévaut dans un camp.

La réinstallation des réfugiés du Népal contribue à l'augmentation du revenu de certaines familles dans les camps. Les virements envoyés par des parents réinstallés permettent à certaines familles dans les camps d'avoir un mode de vie plus aisé, à certains enfants de fréquenter une bonne école, à certains malades d'obtenir de meilleurs soins médicaux, et d'avoir accès à des technologies modernes comme des smartphones et des ordinateurs. Cependant, ce même afflux d'argent a également transformé leur mode de vie ; ces réfugiés-là ne vont plus travailler et deviennent dépendants des virements. À l'inverse, il y a d'autres familles qui n'obtiennent

aucun soutien de leurs parents réinstallés. Les foyers avec à leur tête des personnes âgées ou des femmes deviennent plus vulnérables suite à la réinstallation des autres membres de la famille, si ceux qui restent ne sont pas en mesure de travailler ou n'ont pas de compétences leur permettant d'assurer des revenus. Dans une telle situation, ces personnes deviennent dépendantes de l'assistance fournie par les agences.

Finalement, des demandeurs d'asile provenant d'autres parties de l'Inde ou du Népal ont commencé à arriver dans les camps de réfugiés en nombres conséquents – sachant que le processus de réinstallation y est ouvert, que leurs enfants peuvent être scolarisés gratuitement et qu'ils peuvent obtenir des soins de santé primaire gratuits – ce qui à son tour a des conséquences sur les services et la sécurité dans les camps.

Bipin Ghimire bipinghimire14@gmail.com
 Doctorant boursier, Université South Asian, New Delhi, Inde www.sau.in

1. La question d'une femme népalaise épousant un homme étranger est à l'étude dans la nouvelle constitution mais n'a pas encore été finalisée et mise en pratique.

2. UNHCR (2011) *Manuel de réinstallation du HCR*, www.unhcr.org/fr/5162da949.pdf

3. Marschilok C (2013) *Resettlement, Education and Anxiety*, Uprooted/Rerouted rapport de l'Université de Duke <http://kenan.ethics.duke.edu/uprooted-rerouted/reports/nepal-marschilok.html>

Placer les réfugiés au centre de la réinstallation au Royaume-Uni

Michael Collyer, Rupert Brown, Linda Morrice et Linda Tip

Au Royaume-Uni les réfugiés qui sont passés par l'intermédiaire d'un programme de réinstallation sont de plus en plus nombreux. De nouvelles études réalisées dans quatre villes du RU mettent en lumière les opportunités qui peuvent surgir si l'on incorpore l'expertise des réfugiés à la conception du programme.

La contribution du Royaume-Uni à la réinstallation des réfugiés s'est accrue substantiellement au cours des dernières années, et ce même en considérant un niveau de départ relativement faible. Ce qui par ailleurs contraste très nettement avec la position extrêmement restrictive de pratiquement tous les autres aspects de la politique britannique à l'égard des migrants et des réfugiés, y compris à l'égard de l'asile. En 2015, le gouvernement a augmenté son quota de 750 réfugiés arrivant dans le cadre du Programme passerelle vers la protection (Gateway Protection Programme – GPP) de 4000 réfugiés supplémentaires par an dans le cadre du Programme de réinstallation des syriens vulnérables (Syrian Vulnerable Person Resettlement – VPR). Il existe en outre un certain nombre d'autres programmes, plus spécifiquement consacrés à la réinstallation ou à la relocalisation d'enfants vulnérables.

Les premiers réfugiés réinstallés sous les auspices du GPP sont arrivés en 2004. Il y a maintenant au Royaume-Uni plusieurs milliers de réfugiés qui sont passés par l'intermédiaire d'un programme de réinstallation, et bon nombre d'entre eux ont maintenant une longue expérience de vie au Royaume-Uni. L'expansion récente du programme VPR, l'introduction de nouveaux programmes et le perfectionnement constant du GPP représentent une véritable opportunité pour incorporer l'expertise des réfugiés eux-mêmes à l'élaboration de nouveaux programmes. À l'heure actuelle, aucune donnée n'indique que le gouvernement britannique envisage cela de manière systématique, même s'il existe de nombreux exemples, comme le Réseau européen de réinstallation du Programme SHARE Ambassadeur de réinstallation¹, pour démontrer à quel point cette pratique peut être efficace.

Notre projet de recherche, intitulé Optimisation de la réinstallation des réfugiés au Royaume-Uni, s'est fixé pour objectif de placer les réfugiés au centre d'une étude sur la réinstallation. Notre étude s'est appuyée sur la participation de 11 « chercheurs-pairs » –

c'est-à-dire eux-aussi des réfugiés, réinstallés et résidants dans les villes où l'étude aurait lieu. À trois intervalles d'une année entre 2014 et 2016, par le biais d'une enquête et d'entretiens, ces chercheurs ont tenté d'établir quels étaient les facteurs déterminants du bien-être aux yeux des réfugiés réinstallés qui étaient arrivés au Royaume-Uni avant 2010.

Deux cents quatre-vingt réfugiés ont été impliqués dans le projet, et 180 d'entre eux ont remplis les trois enquêtes, fournissant ainsi des informations longitudinales détaillées sur le bien-être des réfugiés réinstallés au Royaume-Uni pendant une période prolongée après leur arrivée². Huit des « chercheurs-pairs » du groupe ont participé à la conférence finale sur les constatations de l'étude. Quatre parmi les thèmes suivants ont alors émergé :

- Difficultés en matière d'éducation et d'emploi
- Importance cruciale de la maîtrise de la langue anglaise
- Rôle de l'orientation préalable au départ
- Interaction entre statut de réfugié, citoyenneté et sentiment d'appartenance

Éducation et emploi

Charles, un jeune homme de 28 ans originaire de la République démocratique du Congo (DRC) a décrit en ces termes ce qu'il a dû accomplir pour trouver un emploi et obtenir par la suite un diplôme universitaire :

« J'ai postulé pour un travail de nettoyage. Ensuite j'ai passé un entretien. Je portais un costume, voyez-vous. Alors ils ont immédiatement dit que je n'avais pas d'expérience – pour un poste de nettoyage ! Alors je me suis dit [en moi-même], c'est la première et la dernière fois que je postule pour un emploi de ce type. J'étais vraiment bouleversé... J'ai postulé pour un autre emploi. Et j'ai réussi à obtenir un poste dans l'aide sociale. J'ai obtenu un travail d'assistant. C'était en septembre 2010. Nous étions arrivés en mars, et six mois après je travaillais. En fait, j'étais le premier de notre groupe à travailler ».

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

« Le seul avantage qui selon moi valait vraiment la peine de venir en Europe, c'était l'éducation. Je me disais, voyez-vous, c'est une immense opportunité. Les ministres [des gouvernements] en Afrique, ils envoient leurs enfants pour étudier en Europe. Et moi j'avais cette opportunité d'y aller et d'étudier. Tout ce que j'avais en tête c'était l'éducation [mais] personne n'avait réellement envie de savoir ce que quelqu'un comme moi veut faire en termes d'éducation ou en termes de carrière future. Cela ne faisait pas partie du programme, parce que, comme vous le savez, ils considèrent les réfugiés comme une seule grande catégorie ».

Charles a été capable de vaincre les obstacles à l'éducation et il a finalement obtenu un diplôme universitaire. Néanmoins, il était préoccupé à l'idée que le fait d'orienter des réfugiés vers des secteurs particuliers pouvait avoir des implications sérieuses et à long-terme :

« Nous avons un problème qui me dérange particulièrement et me fait mal. Soixante-dix, peut-être quatre-vingt-dix pourcent des réfugiés travaillent comme personnel d'aide à domicile. Quel est l'avenir de cette communauté ? Quels vont être les modèles pour donner l'exemple ? ».

Maîtrise de la langue anglaise

Même les cours de langue anglaise étaient difficiles à obtenir, au-delà des deux heures par semaine prévues. Les constatations de notre étude ont montré l'importance fondamentale de la maîtrise de la langue anglaise en matière de bien-être des réfugiés, il s'agit donc bien d'une omission particulièrement surprenante. Ceux qui ont réussi étaient ceux qui ont fait preuve d'initiative pour trouver et obtenir d'autres cours qui n'étaient pas uniquement réservés aux réfugiés. Suzanne, une femme de 36 ans, originaire de RDC explique :

« Nous avons commencé à nous renseigner dans d'autres endroits comme des centres communautaires où nous pourrions aller pour apprendre l'anglais. Alors nous sommes allés au collège le lundi parce que c'est le lundi qui nous était réservé pour y aller et apprendre l'anglais. Nous sommes allés à un autre cours au centre communautaire, et à un autre encore que nous avons trouvé à [...] Castle Museum. Nous sommes allés partout du moment qu'il y avait des cours d'anglais ! ».

La déception et la frustration de ne pas avoir suffisamment d'opportunités d'apprendre l'anglais sont communes à une majorité des réfugiés réinstallés au RU et c'est un aspect qui a influencé leurs tentatives pour trouver un travail et plus généralement pour pouvoir poursuivre

des études. Erémias, un jeune homme de 36 ans originaire d'Éthiopie, a établi une entreprise sociale florissante, mais il était tout à fait conscient qu'il s'agissait d'une direction contraire à celle vers laquelle il était initialement poussé.

« Certaines personnes arrivent ici en tant que médecin ou avocat ou en tant qu'enseignant. C'est ce qu'ils étaient avant et ils étaient respectés ! Mais ils arrivent ici, et ils ont leur CV avec toutes ces compétences, mais l'agence pour l'emploi se contente de leur dire « cherchez un emploi dans le nettoyage, et allez nettoyer des toilettes ».

Il a également exprimé un véritable sentiment de déception en constatant que les réfugiés réinstallés au Royaume-Uni lorsqu'ils sont plus âgés, c'est-à-dire une fois qu'ils ont dépassé l'âge universitaire habituel, n'ont pas les mêmes possibilités d'accéder au système d'éducation secondaire ou supérieur.

Ali, un jeune homme originaire de Somalie mais qui a grandi au Kenya, avait des difficultés à comprendre le processus de reconnaissance de ses qualifications au Royaume-Uni :

« Ma pire expérience a été celle du système éducatif lorsque j'ai essayé de m'inscrire à l'université ou de suivre un cours. J'ai soumis l'ensemble de mes papiers du Kenya, y compris mon diplôme de fin de premier cycle de l'université de Nairobi... J'ai présenté tous les documents et ils m'ont dit de ne pas inclure le diplôme, il n'était pas acceptable parce qu'il ne s'agissait pas de qualifications obtenues dans une université anglaise. J'ai dit, « Quoi ? ! »

Orientation préalable au départ

Tout cela n'a pas été correctement expliqué au cours de l'orientation préalable au départ. Au fil des années, l'orientation préalable au départ a été progressivement et considérablement réduite, de deux semaines entières lorsque le GPP a été introduit pour la première fois, à trois heures à peine en 2016. Notre étude a mis en lumière qu'il était important d'avoir des attentes réalistes et de bien-être par la suite. De nombreux réfugiés ont été déconcertés par les orientations qu'ils ont reçues ; Suzanne s'est souvenu d'une information tout à fait particulière :

« Ils nous ont parlé des gens qui vivent ici et de ce qu'était leur culture. Ils nous ont montré des films. Ils nous ont expliqué à quel point tout était propre ici [comparé] à l'endroit où nous nous trouvions en Afrique. Ils ont même dit « les britanniques ne se saluent pas ». Là où nous étions, nous avions l'habitude de saluer tout le monde ! Et d'accueillir



Des cours d'anglais organisés pour des réfugiés éthiopiens qui sont arrivés au RU en 2006 et ont été réinstallés à Brighton sur la côte sud-ouest dans le cadre du Gateway Protection Programme.

tout le monde ! Ils nous ont dit, soyez-en conscients, n'y allez pas en pensant que vous allez saluer tout le monde sinon vous allez être déçus. Voilà ce qu'ils nous ont dit : « contentez-vous de sourire, vous devriez apprendre à sourire ! » Et cette enseignante, je me souviens vraiment bien d'elle, elle nous a mis en rang et a essayé de nous apprendre à sourire ».

Tous les « chercheurs-pairs » ont insisté sur l'importance de l'aide qu'ils pensaient pouvoir apporter s'ils étaient invités à enseigner dans le cadre de ses sessions préalables au départ. Les trois heures qui sont imparties actuellement sont à peine suffisantes pour expliquer ce qui va se passer pendant le vol alors qu'il est démontré que des sessions plus longues ont énormément d'impact, même plusieurs années après l'arrivée des réfugiés. La possibilité de parler à quelqu'un qui est passé par la même expérience une dizaine d'années auparavant ou plus, pourrait avoir un effet bénéfique à long-terme et cependant, c'est un aspect qui n'est que rarement contemplé.

Kess était la seule « chercheuse-pair » du projet à être arrivée au Royaume-Uni alors qu'elle était en âge scolaire. Elle a bénéficié d'un accès relativement aisé et direct au système éducatif simplement parce qu'elle avait l'âge idéal, même si certaines choses l'ont tout de même surprise :

« Juste des petites choses comme le fait de porter un uniforme et de faire preuve de respect à l'égard des enseignants. Je n'avais jamais entendu de ma vie quelqu'un répondre comme ça à un enseignant. Lorsque je les entends le faire ici, j'ai vraiment été choquée ».

Statut de réfugié, citoyenneté et sentiment d'appartenance

Il est évident que le fait d'arriver à un jeune âge rend les choses plus faciles pour se sentir

chez soi au Royaume-Uni. Contrairement à ses parents, Kess parle parfaitement l'anglais, sans aucune difficulté et sans trace d'accent étranger. Cependant, et même si elle a maintenant la nationalité britannique, le fait d'être réfugiée reste pertinent pour elle dans certaines circonstances :

« Je pense qu'être réfugié est quelque chose qui perdure, qui reste à l'arrière-plan – cela fait partie de votre état d'esprit, de vous-même. Même si en ce qui me concerne, je ne me considère pas comme une réfugiée. C'est pourquoi lorsque je postule pour des emplois ou pour une université, je n'y vais pas en disant je suis une réfugiée. Je fais exactement la même chose que tous les autres. Mais c'est quand même difficile, parfois, d'oublier que l'on est réfugié. ...Mais non, je ne me vois pas comme une réfugiée, mais je vois qu'il s'agit comme d'une partie de moi-même ».

Au Royaume-Uni, les réfugiés réinstallés peuvent demander la naturalisation une fois qu'ils ont passé cinq ans dans le pays. Notre étude dont l'enquête initiale a pris place au moins quatre ans après l'arrivée des personnes interrogées et l'enquête finale qui a eu lieu au moins six ans après leur arrivée, a donc couvert la période pendant laquelle ils pouvaient demander la naturalisation. Au moment de la fin de notre étude, une grande majorité d'entre eux avaient obtenu la nationalité britannique, mais ils avaient des opinions variées sur l'importance qu'avait encore pour eux, ou non, le fait d'être des réfugiés. Charles a expliqué que c'est dans les moments où il rencontrait beaucoup de difficultés qu'il souffrait de cette étiquette de réfugié, et que quand les choses s'amélioraient, cela aussi changeait :

« Si vous êtes confronté à une situation réellement difficile, par exemple quand vous ne réussissez pas à obtenir l'accès à l'éducation, que vous ne pouvez pas passer le test sur la vie quotidienne au RU, ou quand votre anglais est vraiment mauvais, alors je pense qu'être réfugié sera toujours une souffrance. Mais lorsque les choses vont bien pour moi, je suis fier d'être réfugié. Je suis vraiment fier d'être un réfugié ! ».

D'une manière similaire, Eremias lui-même reconnaît que certains éléments négatifs associés au statut de réfugié en font un statut difficile à revendiquer :

« Pas parce qu'être un réfugié est quelque chose de mauvais en soi, mais parce qu'être un réfugié, ou à cause de la manière dont les réfugiés sont traités, en termes d'éducation, ou si vous voulez aller à l'université, ou si vous voulez être employé ... parce que vous venez d'un pays différent, vous savez qu'il ne sera pas facile d'obtenir un emploi. C'est un état

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

d'esprit qui se loge dans votre tête, et c'est pour cela que les gens ne veulent pas être rangés sous l'étiquette de réfugié ».

Pour Eremias, tout est lié. Les difficultés rencontrées pour trouver un emploi ou obtenir une éducation, les difficultés pour apprendre l'anglais sont inévitablement liées à la manière dont on se sent lorsqu'on est un réfugié. C'était une raison importante pour laquelle il rejetait cette étiquette. Et cependant il concluait en disant :

« La plupart du temps, nous – les réfugiés – nous sommes arrivés ici avec les poches vides, mais pas avec des esprits vides. Si nous obtenons beaucoup de soutien et des opportunités ; nous pouvons nous aussi apporter énormément ».

Il est encore relativement inhabituel pour une étude de reconnaître l'expertise des réfugiés. Il y a encore moins d'exemples dans lesquels les réfugiés sont placés au centre de la planification des programmes

de réinstallation pour les réfugiés. Pourtant les avantages à le faire sont évidents.

Michael Collyer m.collyer@sussex.ac.uk
Professeur de géographie, Université du Sussex

Rupert Brown r.brown@sussex.ac.uk
Professeur de psychologie sociale, Université du Sussex

Linda Morrice l.m.morrice@sussex.ac.uk
Maître de conférences en sciences de l'éducation, Université du Sussex

Linda Tip L.Tip@sussex.ac.uk
Chargée de recherche, École d'études mondiales, Université du Sussex.

Université du Sussex www.sussex.ac.uk

1. <http://bit.ly/SHARE-Resettlement-Ambassador>
2. Les résultats initiaux sont disponibles sur le site internet du projet : www.sussex.ac.uk/migration/refugeeresettlement. Une série de billets de blog sur les présentations des invités lors de la conférence finale à l'Université du Sussex en septembre 2016 est également disponible à la consultation.

Programmes de réinstallation et d'admission humanitaire en Europe – Qu'est ce qui fonctionne ?

Le Réseau Européen des Migrations (REM) a publié une étude sur les programmes de réinstallation, d'admission humanitaire et de parrainage privé dans les États membres de l'Union européenne (UE) et en Norvège. Cette étude couvre la période écoulée entre 2011 et la fin du premier semestre de 2016 et inclut des cas provenant de 24 pays. Malgré le nombre des programmes de ce type en vigueur dans l'UE, le nombre total de personnes réinstallées ou admises par leur intermédiaire reste toutefois modeste, allant d'un peu plus de 5400 personnes en 2011 et 2012 à environ 18 000 personnes en 2014 et 2016.

L'UNHCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, joue un rôle évident dans le processus de sélection en vue d'une réinstallation ou d'une admission humanitaire, et dans la majorité des États membres les candidats doivent en premier lieu avoir été reconnus comme réfugiés par le HCR. La majorité des États membres fixent des quotas annuels ou pluriannuels, et utilisent tous leurs propres critères en vue de prioriser ou dé-prioriser des candidats lors du processus de sélection. La plupart des États membres accordent le même ou un statut similaire aux réfugiés et aux autres bénéficiaires de protection internationale. Dans la majorité des cas, les droits accordés incluent le droit à la réunification familiale et celui de voyager à l'intérieur de l'UE pour de courtes périodes. La majorité des États membres donnent aux réfugiés des informations sur leur statut et leurs droits

ainsi que sur le processus de réinstallation lui-même à l'aide de brochures, de guides, de cours d'orientation culturelle ou de séminaires.

Les défis et les bonnes pratiques signalés par les États membres concernent en premier lieu des questions pratiques à toutes les étapes, tels des problèmes relatifs aux documents, à l'apprentissage de la langue du pays de réception et à l'organisation de bilans médicaux précoces. L'un des défis identifiés a trait aux attentes des réfugiés par rapport aux conditions dans le pays de réception et les difficultés détectées comme les plus pressantes concernent la phase d'intégration.

Les résultats de l'étude montrent, même si les nombres sont encore modestes, qu'il existe à l'intérieur de l'UE une base solide en termes de politiques et de pratiques pour instaurer et poursuivre le développement de programmes de réinstallation, d'admission humanitaire et de parrainage privé comme voies légales de migration.

Avec tous nos remerciements à Michiel Besters
M.Besters@ind.minvenj.nl
Chercheur, Point de contact national pour les Pays-Bas du Réseau Européen des Migrations

Le rapport, intitulé *Les programmes de réinstallation et d'admission humanitaire en Europe: qu'est ce qui fonctionne ?*, est disponible en français à <http://bit.ly/EMN-RapportReinstallation>

L'Asie du Sud-Est et la désillusion vis-à-vis de la réinstallation

Sébastien Moretti

Alors que de nos jours, la réinstallation est considérée comme une solution à laquelle recourir uniquement dans des circonstances exceptionnelles, elle a toujours été et elle demeure encore aujourd'hui la solution durable la plus importante pour les réfugiés en Asie du Sud-Est.

À une époque, la réinstallation était considérée comme la solution « préférée » pour les réfugiés. Dans le contexte de la crise des réfugiés d'Indochine, entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1990, la réinstallation a joué un rôle particulièrement important. Les principaux premiers pays d'asile de la région (Thaïlande, Malaisie et Indonésie) ont alors accordé l'asile temporaire aux réfugiés venus du Cambodge, du Laos et du Vietnam, à condition qu'ils soient rapidement réinstallés. Par la suite, environ 1 315 000 personnes ont été réinstallées dans quelque 30 pays différents, auxquelles il convient d'ajouter les 650 000 Vietnamiens réinstallés aux États-Unis dans le cadre du programme de départ organisé (Orderly Departure Programme, ODP).

Bien qu'il ne fasse aucun doute que la réinstallation ait joué un rôle essentiel pour protéger les réfugiés et résoudre la crise des réfugiés d'Indochine, selon l'UNHCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, la magnitude des opérations « s'est avérée coûteuse pour les réfugiés et pour certains concepts de base de la protection internationale »¹. En particulier, les efforts de réinstallation déployés par les occidentaux au cours des premières années de la crise ont contribué fortement au phénomène de « lassitude face aux appels à la compassion », ce qui s'est traduit par l'adoption de mesures de plus en plus restrictives par ces mêmes pays au début des années 1980. À leur tour, quand plus rien ne garantissait que les réfugiés qu'ils accueilleraient sur leur territoire soient éventuellement réinstallés, les premiers pays d'asile de la région ont commencé à fermer leurs frontières, refuser d'octroyer l'asile temporaire, repousser les arrivées par la mer ou rapatrier les réfugiés dans leur pays d'origine en violation du principe de non-refoulement.

Le HCR est parvenu à la conclusion que la décision d'adopter une approche uniforme de la réinstallation dans la région avait, de bien des manières, « assombri le rôle de la réinstallation en tant que solution et moyen de protection »². Selon le HCR, la décision de proposer de réinstaller les boat-people

vietnamiens en provenance des rives de l'Asie du Sud-Est en 1979 a « agi comme un «facteur d'attraction» contribuant à l'apparition d'un exode ingérable de personnes, dont un nombre croissant quittait leur terre natale pour des raisons économiques et sociales plutôt que pour échapper à la persécution ». En proposant de repenser la réinstallation comme une solution limitée à des cas de protection spécifiques, le HCR a observé qu'il semblait en effet « prudent d'éviter le type de programme mis en place pour les Vietnamiens », dans le cadre duquel des efforts avaient été déployés pour réinstaller tous les membres d'un groupe de réfugiés particulier. Le HCR considérait que, sous l'effet de ces mesures, les pays de réinstallation traditionnels adopteraient des politiques encore plus restrictives³. C'est en grande partie sous l'effet de ces évolutions que le rapatriement volontaire est devenu la solution préférée au problème des réfugiés au cours de la première moitié des années 1980.

D'ici la fin des années 1980, il était devenu évident que le phénomène qui avait commencé comme un exode de réfugiés persécutés par le gouvernement communiste du Vietnam s'était transformé en un influx principalement composé de migrants économiques attirés par la perspective d'une réinstallation quasi automatique dans les pays occidentaux. Le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG), adopté en juin 1989 pour mettre définitivement fin à l'exode des boat-people vietnamiens dans la région, représentait fort probablement la première initiative internationale conçue pour répondre à un phénomène de « migration mixte ». Le PAG a institué une procédure de détermination du statut de réfugié (DSR) au niveau régional, qui visait à établir une différence entre les migrants économiques et les réfugiés pour les personnes étant arrivées après une certaine date.

L'objectif du PAG était en fait de canaliser les départs par le biais de l'ODP et, pour les personnes restantes, de « limiter les droits à la réinstallation des réfugiés reconnus »⁴.

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

Alors que le PAG est souvent cité comme un exemple particulièrement efficace d'approche régionale face aux mouvements de migrants et de réfugiés de grande ampleur, il convient de préciser que la communauté internationale a joué un rôle essentiel dans le succès de cette initiative. En effet, il a été décidé que toutes les personnes arrivant dans les pays de transit avant les dates-butoirs fixées, ainsi que toutes les personnes arrivant après mais reconnues en tant que réfugiées selon la procédure de DSR, seraient rapidement réinstallées. Quant aux personnes non reconnues comme réfugiées, elles seraient rapatriées dans leur pays, « préférentiellement sur une base volontaire » selon le PAG, mais d'autres mesures pourraient également être envisagées si nécessaire. En tout, environ 80 000 Vietnamiens ont été réinstallés dans le cadre du PAG.

La situation actuelle

Alors que le nombre de réfugiés en Asie du Sud-Est est aujourd'hui bien moindre qu'à l'époque de la crise indochinoise, et bien que certains États de la région soient dorénavant plus prospères, la réinstallation demeure la solution durable privilégiée dans cette région du monde. L'intégration locale est généralement exclue, sauf pour des groupes particuliers de personnes ayant des liens ethniques étroits avec les populations locales, tandis que le rapatriement volontaire est rarement concevable. Depuis 2004, plus de 100 000 réfugiés du Myanmar ont été réinstallés depuis les camps de réfugiés de Thaïlande tandis qu'un nombre identique a été réinstallé depuis la Malaisie au cours de la même période, ce qui représente une part disproportionnée des efforts mondiaux de réinstallation. Depuis 2009, les Philippines accueillent l'un des trois mécanismes de transit d'urgence, c'est-à-dire un centre de transit dans lequel les réfugiés ne pouvant pas rester dans leur premier pays d'asile pour des raisons de protection peuvent être hébergés en attendant d'être réinstallés dans un autre pays. Ce mécanisme est particulièrement important en Asie du Sud-Est, les pays appartenant à l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE) étant généralement réticents à offrir l'asile aux personnes issues d'autres pays de cette association conformément au principe, fondamental dans la région, de non-interférence dans les affaires internes des autres États.

Dans le contexte de la soit disant crise du golfe du Bengale et de la mer d'Andaman en 2015, la Malaisie et l'Indonésie ont accepté une fois encore d'octroyer un abri temporaire aux

personnes à la dérive en mer sous condition qu'une solution durable soit trouvée sous un an, à savoir la réinstallation de ces personnes, dans le cas d'environ 600 réfugiés rohingyas qui ne pouvaient pas être renvoyés à Myanmar.

Il est intéressant de noter que, bien que certains pays tels que les États-Unis ou le Ghana aient fait part de leur disposition à réinstaller certains des Rohingyas, le HCR a préféré ne pas soutenir cette solution, notamment parce qu'il craignait, suite à l'expérience de la crise des réfugiés d'Indochine, qu'elle crée un facteur d'attraction et exacerbe le problème en encourageant de nouveaux départs. Il a également été considéré que dans le contexte de l'Asie du Sud-Est, et au vu du nombre limité de personnes concernées, il était possible d'envisager des solutions plus innovantes, par exemple octroyer le statut de travailleur migrant dans le pays d'asile. Toutefois, les pays concernés ont exclu cette option, si bien que la réinstallation est devenue de nouveau la seule option restante.

Sébastien Moretti morettiseb@gmail.com

Chercheur principal, Global Migration Centre, Graduate Institute of International and Development Studies <http://graduateinstitute.ch/gmc>

1. UNGA (1986) 'Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees', Doc. De l'ONU A/40/12/Add.1 <http://bit.ly/UNHCR-additif1986>
2. UNHCR (1994) 'Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice' www.unhcr.org/3ae6b6fd4.pdf
3. UNHCR (1995) The State of the World's Refugees 1995: In Search of Solutions, Oxford University Press www.unhcr.org/3eedd8db4.html
4. UNHCR ExCom (1989) 'Summary Record of the 443rd Meeting' <http://bit.ly/UNHCR-ExCom1989>

La valeur de l'apprentissage

RMF est entièrement financée par des donations et des subventions, y compris par des donations individuelles de lecteurs. Êtes-vous en mesure d'aider RMF à poursuivre son travail pour lui permettre de continuer à soutenir l'apprentissage à travers la mise en commun des connaissances et de l'expérience ?

Des donations même modestes sont utiles. Pour les donations individuelles nous suggérons les montants annuels suivants : 30£ / 37\$US / 35€.

Si vous souhaitez faire une donation, veuillez consulter notre site sécurisé de dons en ligne sur : <http://bit.ly/supportFMR>

La position du Portugal vis-à-vis de la réinstallation : une perspective depuis la périphérie de l'UE

Lúcio Sousa et Paulo Manuel Costa

Ces dernières années, l'évolution des politiques européennes a montré comment il est possible de s'appuyer sur celles-ci pour restreindre la libre circulation des personnes ou encore de s'en servir comme mécanisme permettant de choisir quel type de réfugié un pays particulier reçoit, l'intérêt des États ayant préséance sur les besoins humanitaires.

Le processus nommé « réinstallation régionale » vise à répartir des réfugiés récemment arrivés entre les différents États membres de l'Union européenne (UE) selon des quotas nationaux tenant compte d'une multiplicité de facteurs, tels que le PIB, le nombre d'habitants et le taux de chômage de chacun des États. Au vu de la récente tendance européenne à externaliser sa réponse face à la migration, il n'est pas surprenant que la Commission européenne soit disposée à utiliser la réinstallation en tant qu'outil de gestion de la migration, tirant avantage des récents événements en Europe pour soumettre une série de réformes visant à consolider une politique d'asile européenne commune. Dans une certaine mesure, ces propositions ont une visée fédéraliste puisqu'elles cherchent à éliminer certaines dispositions nationales d'ordre juridique et procédural en définissant des quotas nationaux de réfugiés, en renforçant le rôle des agences européennes (telles que le Bureau européen d'appui en matière d'asile) ou en créant de nouvelles agences (à l'instar des garde-côtes et des garde-frontières européens, chargés du contrôle des frontières externes communes).

Jusqu'alors, le Portugal a vu relativement peu de réfugiés s'installer sur son territoire. La plupart des demandes d'asile ont été soumises au cours des premières décennies de la période postcoloniale (après 1974), principalement par des Africains, notamment des ressortissants des anciennes colonies portugaises. Ce n'est qu'au cours des dernières années que le pays a accueilli un flux constant, quoique de faible volume, de demandeurs originaires d'autres pays, dont l'Ukraine, la Guinée, le Pakistan, le Mali et la Syrie. La première loi portugaise sur l'asile, formulée dans le contexte de son régime démocratique post-révolution, était relativement ouverte et inclusive. Lorsque le Portugal a adhéré à la Communauté européenne (aujourd'hui l'UE), cette loi sur l'asile a été modifiée afin d'aligner les pratiques nationales sur celles de l'UE et de traiter cette question à la manière des politiques européennes plus restrictives.

Dans le contexte de la politique d'asile portugaise, la réinstallation des réfugiés, bien que peu fréquente, concernait toujours des personnes ou des familles spécifiques. Cependant, en 2006, le Portugal a mis en place un programme de réinstallation qui envisageait un quota annuel de 30 réfugiés. En dépit d'une certaine variabilité du flux des arrivées, le pays a réinstallé des réfugiés (majoritairement africains) de manière continue. Suite aux récentes propositions européennes en matière de réinstallation des réfugiés, les autorités portugaises ont affirmé leur disposition à accepter 10 000 réfugiés, au contraire de plusieurs États membres qui avaient refusé d'en accueillir et fermé leurs frontières. Il est plutôt inhabituel que le Portugal fasse preuve d'une telle disposition, notamment au vu du nombre de réfugiés concernés et de l'expérience passée du pays. Contrairement à d'autres événements antérieurs semblables (en particulier les flux de réfugiés du Kosovo en 1998 et de Guinée-Bissau en 1999), l'opinion publique portugaise a été mobilisée et la population s'est organisée pour accueillir les réfugiés, avec de nouveaux organes privés agissant comme interlocuteurs pour traiter avec l'État et les organisations locales souhaitant se charger de l'accueil.

Cela dit, cet exemple montre également comment des préoccupations pragmatiques et la défense de ses propres intérêts (gérer les flux migratoires, attirer des ressources humaines, combler les déficits démographiques) semble prendre le pas sur les critères humanitaires généralement associés au processus de réinstallation et de protection des réfugiés. La décision portugaise d'accueillir un grand nombre de réfugiés sert d'abord et avant tout les besoins politiques, économiques et démographiques du pays, en particulier les besoins créés par la faiblesse de la croissance économique et l'émigration nette. Il s'agit là de deux raisons évidentes pour rompre avec le passé du pays, caractérisé par des politiques plus restrictives et un nombre modeste de réfugiés accueillis.

Plus généralement, on observe un certain pragmatisme politique pour rechercher des solutions servant les intérêts européens ce qui, dans le cadre de la politique d'asile et de réinstallation de l'UE, compliquera encore davantage la tâche des réfugiés souhaitant franchir ses frontières pour solliciter l'asile.

Lúcio Sousa lucio.sousa@uab.pt

Paulo Manuel Costa pmcosta@uab.pt

Professeurs assistants au Centre d'étude des migrations et des relations interculturelles (CEMRI), Universidade Aberta, Portugal
<http://cemri.uab.pt/index.php/english/>

Expériences de pré-réinstallation : les Iraniens à Vienne

Molly Fee

Les étapes précédant leur arrivée peuvent façonner l'expérience de la réinstallation telle que vécue par les réfugiés.

Pour les réfugiés qui se rendent aux États-Unis, la réinstallation commence bien avant qu'ils ne descendent de l'avion une fois arrivés à leur destination finale. Les personnes sélectionnées pour être réinstallées doivent d'abord se soumettre à la procédure de traitement pré-départ, qui inclut généralement une orientation culturelle, des entretiens avec des agents publics et de longs délais d'attente.

Pour de nombreux réfugiés destinés à se rendre aux États-Unis, les procédures de préparation et de traitement peuvent se dérouler dans le pays d'asile où ils résident. Toutefois, pour un groupe particulier de réfugiés, elle implique une migration temporaire supplémentaire uniquement aux fins du traitement du dossier de réinstallation. L'amendement Lautenberg permet en effet aux membres de minorités religieuses en Iran de demander à être réinstallées aux États-Unis ; mais comme les autorités américaines ne peuvent pas réaliser le traitement de ces cas en Iran, elles ont passé un accord avec l'Autriche, qui accueille ces réfugiés pendant qu'ils sont soumis aux procédures obligatoires de demande de réinstallation. Après une phase initiale d'étude des demandes soumises par l'Iran, qui peut prendre jusqu'à trois ou même cinq ans, les personnes ayant passé avec succès l'étape d'examen des documents requis reçoivent un visa de courte durée pour l'Autriche. Ils se rendent à Vienne environ un mois plus tard, où ils entament la phase de pré-réinstallation qui dure entre trois et six mois environ.

À première vue, ces conditions sont idéales pour un programme de réinstallation dans la mesure où les réfugiés évitent les dangers physiques et les voyages dangereux, et qu'ils se trouvent dans le pays d'asile pendant moins d'un an. Certains réfugiés profitent également de leur séjour temporaire à Vienne, qu'ils envisagent

comme un moment de répit entre les difficultés de laisser derrière eux leur famille et leurs amis en Iran et les défis qui les attendent aux États-Unis.

L'orientation culturelle (OC) est le mécanisme le plus évident par lequel la phase pré-départ des réfugiés façonne leur expérience de la réinstallation. Les cours d'OC à Vienne constituent la première partie d'un processus appelé « continuum de l'orientation » et sont suivis d'une orientation post-arrivée dans la communauté de réinstallation du réfugié aux États-Unis. Pour les réfugiés iraniens passant d'abord par Vienne, cette orientation consiste de cinq journées de discussions, d'activités et parfois de jeux, qui couvrent un éventail de sujets allant de l'emploi au logement en passant par l'ajustement culturel – et ce qu'il sera attendu d'eux aux États-Unis.

Mais avant tout, les instructeurs préparent les réfugiés aux défis qu'ils rencontreront aux États-Unis. L'un des instructeurs expliquait qu'il fallait définir des attentes peu élevées pour les réfugiés afin qu'ils ne soient pas déçus à leur arrivée aux États-Unis. Un autre instructeur leur a expliqué, le premier jour de cours : « Si vous allez aux États-Unis en pensant que la vie sera comme dans les films, vous serez déçus. ... [Les États-Unis] sont un pays merveilleux, mais pas facile. » De nombreux jeunes réfugiés aspirent à poursuivre des études supérieures aux États-Unis, et se sentent découragés lorsqu'ils sortent du cours d'OC en ayant appris que « les universités... sont trop coûteuses pour les réfugiés ». En plus d'aider les réfugiés à se préparer à vivre dans un nouveau pays, l'orientation peut également – et paradoxalement – exacerber les incertitudes et le stress associé à la réinstallation.

Attendre pendant des mois et des mois peut avoir des conséquences néfastes sur le bien-être mental et émotionnel des réfugiés. Deux

difficultés souvent citées à Vienne sont l'excès de temps libre et l'insuffisance d'argent. Les réfugiés n'ont aucun moyen de savoir si leur dossier sera traité sous trois mois ou s'il traînera pendant sept ou même huit mois. Les conditions de leur visa autrichien interdit aux adultes de travailler et aux enfants de s'inscrire à l'école. Par conséquent, ils passent leur temps à attendre. Comme un homme nous l'a expliqué : « Le premier mois, le deuxième mois, ça va encore. Le troisième mois, je commence à avoir moins d'argent et à vouloir partir. Cinq mois ici et sans travailler ! Nous avons besoin d'argent ! »

Ces longues périodes d'attente, sans rien faire, nourrissent l'anxiété et la crainte que leur dossier soit finalement rejeté. Un homme qui se trouvait à Vienne avec sa femme et ses deux jeunes fils depuis six mois, toujours sans nouvelles du dossier déposé pour sa famille, nous a confié : « C'est trop long. ... Je ne sais pas ce qu'il se passe... je suis [généralement] actif mais ici je ne fais rien. Je suis profondément déprimé. » Cet homme en était venu à se définir en fonction du temps que sa famille avait passé à Vienne relativement à la durée du séjour des autres personnes autour de lui. À chaque fois qu'un autre réfugié passait à côté de nous pendant notre conversation, il savait exactement depuis combien de jours il était à Vienne et si on lui avait appris sa date de départ. Une jeune femme m'a expliqué qu'elle tentait de masquer son anxiété à ses parents en se forçant de paraître heureuse devant eux afin de ne pas créer une nouvelle source de stress pour sa famille.

Comme ils ont peu d'autres moyens d'occuper leur journée, les réfugiés s'appesantissent constamment sur les incertitudes de leur vie. Non seulement sont-ils obligés d'attendre mais ils sont également incapables de prendre des mesures concrètes pour se préparer à la vie aux États-Unis, en particulier rechercher un emploi ou commencer l'école. Au cours de cette période, il est possible que les enfants perdent une année de scolarité et que les adultes passent à côté d'offres d'emploi. Par exemple, il avait été proposé à un musicien de jouer à un événement aux États-Unis, ce qui lui aurait permis de se faire remarquer et de démarrer sa carrière dans un nouveau pays. Malheureusement, cette offre d'emploi est apparue puis repartie pendant qu'il attendait à Vienne.

L'argent devient une autre source d'anxiété croissante. En plus de payer leur vol de l'Iran jusqu'à Vienne, ces réfugiés doivent couvrir leurs dépenses courantes pendant toute la durée de leur séjour, y compris la location d'un logement.

Comme un séjour de six mois à Vienne implique des dépenses importantes, les réfugiés ont parfois déjà utilisé toutes leurs économies avant d'arriver aux États-Unis et se sont peut-être même endettés. De plus, certains des réfugiés accueillis dans le cadre de ce programme sont âgés ou souffrent de problèmes de santé chroniques. En raison des rumeurs au sujet du coût élevé des traitements médicaux à Vienne mais aussi de la peur que la divulgation de problèmes de santé risque de retarder ou même d'empêcher la réinstallation, il arrive que les personnes reportent leur traitement jusqu'à leur arrivée aux États-Unis. En conséquence, la santé des réfugiés concernés risque de se détériorer tandis que leurs problèmes médicaux risquent de s'aggraver.

Même s'il faut reconnaître les nombreux avantages relatifs offerts aux réfugiés pendant leur processus de réinstallation, et alors que la réinstallation apporte une solution durable essentielle à des réfugiés disposant de peu d'autres options, il s'agit toujours d'un processus ardu, parfois jonché de nombreux obstacles ; une demande de réinstallation ne signale en rien la fin des difficultés pour les réfugiés. Une meilleure compréhension du contexte pré-réinstallation pourrait contribuer à fournir une assistance sans interruption aux réfugiés au fur et à mesure qu'ils abordent les défis liés à la réinstallation dans un nouveau pays.

Molly Fee mfee@ucla.edu

Doctorante à l'Université de Californie de Los Angeles www.sociology.ucla.edu

Options d'accès à RMF

- Lire chaque numéro complet au format PDF ou uniquement certains articles individuels au format html ou PDF : www.fmreview.org/fr/issues
- Demander une version papier de la Revue dans son intégralité ou du condensé qui l'accompagne (avec les codes QR et les liens web) : www.fmreview.org/fr/demandez-rmf
- Souscrivez à nos alertes électroniques (avec des liens vers les articles en ligne) : www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail

Le projet LiechtensteinLanguages www.liela.li

En février 2016, le Liechtenstein a débuté le projet LiechtensteinLanguages (LiechtensteinLangues - LieLa) en vue d'aider les demandeurs d'asile et les réfugiés à s'intégrer plus rapidement dans leur nouveau pays. Fondé sur la nouvelle méthode d'apprentissage développée au Liechtenstein dans les années 1990, cet enseignement de la langue se concentre sur les compétences orales – de manière à ce que les participants apprennent à se faire comprendre en Allemand le plus rapidement possible – et la réduction des obstacles qui rendent l'apprentissage d'une langue plus difficile.

L'optique principale est de rendre l'apprentissage plaisant, varié et interactif. Les formateurs de la méthode LieLa incluent des jeux et du mouvement pendant les sessions, et le matériel didactique est conçu pour permettre à autant d'étudiants que possible d'être actifs simultanément. Les expériences initiales se sont avérées positives, et suggèrent que la méthode est efficace et qu'elle réussit à faire participer les élèves de manière précoce, quel que soit leur âge, leur sexe ou leurs circonstances. Les sessions se concentrent sur des sujets immédiatement pertinents et liés à la situation des demandeurs d'asile, comme par exemple se débrouiller avec les autorités publiques, les soins médicaux, le

déplacement en ville, et d'autres aspects de la vie quotidienne.

Pendant toute la durée du cours, LieLa cherche à promouvoir un sentiment d'estime de soi ainsi que des valeurs de coexistence pacifique.

Le Liechtenstein reçoit un nombre non négligeable de demandeurs d'asile chaque année (154 en 2015) comparé à la taille de sa population de 37 686 habitants. Beaucoup d'entre eux viennent des Balkans occidentaux, ce qui se doit, en partie du moins, au fait que le Liechtenstein a accueilli plus de 1000 personnes déplacées venues des Balkans dans les années 1990. En attendant, même sans faire partie de l'Union européenne, le Liechtenstein participe à titre bénévole au programme de réinstallation des réfugiés de l'UE et prend part au programme de réinstallation du HCR. Depuis 2014, 23 réfugiés Syriens venus de Turquie ont été réinstallés, et 43 demandeurs d'asile seront relocalisés au Liechtenstein en provenance d'Italie et de Grèce.

Le site internet principal de LieLa est en allemand mais une vidéo en anglais qui présente la méthodologie et montre des cours en action est disponible à l'adresse suivante : <http://liela.li/videos/>. Pour plus d'information, veuillez contacter : office@liela.li.

« Appariement » des réfugiés

En 2016, nous avons publié dans la Revue des Migrations Forcées un article intitulé « Choix, préférences et priorités au sein d'un système d'appariement pour les réfugiés »¹ dans lequel nous défendons l'idée que les réfugiés candidats à la réinstallation devraient être affectés aux pays d'accueil à travers un système d'appariement centralisé qui utiliseraient les préférences des réfugiés et les priorités des pays, un système similaire à ceux utilisés partout dans le monde pour attribuer des places aux élèves dans les écoles. Cette idée est maintenant discutée au sein du Bureau européen d'appui en matière d'asile comme une approche possible dans la quête de solutions à la crise européenne des réfugiés.

Très rapidement, nous nous sommes rendu compte que la distribution locale des réfugiés à l'intérieur d'un pays d'accueil particulier était un problème tout aussi pressant. Il existe de nombreuses données empiriques pour démontrer l'importance que peut avoir l'endroit initial dans lequel s'installent les réfugiés sur la manière dont ils réussissent dans des domaines comme ceux de l'éducation et de l'emploi. Nous avons donc suggéré que les systèmes d'appariement devraient également être utilisés au niveau local. Un double système d'appariement pourrait, par exemple, être utilisé : par le Royaume-

Uni pour organiser la distribution géographique de 20 000 Syriens supposés arriver d'ici à 2020 dans le cadre du Programme de réinstallation de Syriens vulnérables vers des endroits spécifiques ; par n'importe laquelle des neuf agences bénévoles qui s'occupent de réinstaller des réfugiés aux États-Unis ; par le gouvernement canadien qui vient tout juste d'étendre son programme d'assistance gouvernementale aux réfugiés ; ou même par la Commission suédoise pour la migration en vue de placer des réfugiés qui vivent actuellement dans des logements temporaires vers des logements permanents à travers l'ensemble du pays.

C'est à cet effet qu'en septembre 2016 nous avons lancé un projet appelé Refugees' Say (soutenu par le Skoll Centre for Entrepreneurship d'Oxford) qui a pour objectif d'influencer et de réformer les politiques publiques dans la sphère de la réinstallation des réfugiés. Toutes les questions ou demandes sont bienvenues et nous espérons être en mesure de concevoir ou de réviser la conception de nombreux systèmes efficaces d'appariement destinés à la réinstallation de réfugiés partout dans le monde.

Will Jones Royal Holloway, Université de Londres, et Alexander Teytelboym Université d'Oxford
refugees.say@gmail.com www.refugees-say.com

1. www.fmreview.org/fr/destination-europe/jones-teytelboym

La migration secondaire des réfugiés réinstallés aux États-Unis

Jeffrey Bloem et Scott Loveridge

Des réfugiés de plus en plus nombreux sont réinstallés au sein de communautés dans lesquelles ils n'ont aucune intention de vivre et s'en aller ailleurs par la suite.

Même si les principales hypothèses sur lesquelles repose le système actuel régissant la réinstallation des réfugiés aux États-Unis pouvaient encore se défendre il y a 35 ans, la probabilité qu'un réfugié arrivant n'ait aucune connexion aux États-Unis diminue d'année en année. Chaque année, les chances qu'un réfugié arrivant ait des parents ou des amis déjà établis aux États-Unis augmentent et les avancées en termes de connectivité à travers le monde ont aidé les réfugiés futurs à rester en contact avec les anciens réfugiés. C'est pourquoi, les réfugiés qui arrivent, maintenant plus que jamais, ont des connexions solidement établies et des préférences géographiques dès leur arrivée aux États-Unis. Au cours des dernières années, des communautés homogènes ethniquement ou culturellement ont commencé à éclore un peu partout dans le pays, un phénomène que la politique de réinstallation des réfugiés dont le but est de « répartir le fardeau » des réfugiés à travers l'ensemble du pays dans le cadre d'une politique de dispersion pendant la phase de placement initial, chercherait plutôt à éviter.

Il peut sembler improbable que des réfugiés nouvellement arrivés dépensent leurs ressources financières limitées pour se déplacer à nouveau alors qu'ils ont déjà beaucoup d'autres dépenses qui les mettent en situation difficile. Les réfugiés doivent rembourser un emprunt pour le coût de leur billet d'avion vers leur nouveau lieu de résidence. Dans les six mois, ils doivent commencer à payer un loyer. Pour y parvenir ils doivent trouver très rapidement un emploi. On ne s'attend pas dans ces circonstances à ce qu'ils soient nombreux à choisir de rassembler leurs possessions et de se déplacer à nouveau. C'est cependant ce que les données indiquent clairement, ils sont nombreux à se déplacer à nouveau.

Au cours de l'exercice financier 2012 et 2013, les États-Unis ont accepté environ 70 000 réfugiés ; au cours de la première année suivant leur arrivée, plus 10 000 réfugiés de la cohorte de 2012 et plus de 11 000 de celle de 2013 avaient quitté leur communauté de réinstallation initiale. Toutefois, ces statistiques ne reflètent que ce qui est signalé au Bureau de la réinstallation

des réfugiés des États-Unis, il s'agit donc très probablement d'une sous-estimation des taux réels de migration secondaire.

Dans certains endroits, la migration secondaire a des conséquences massives. Le Minnesota, par exemple, avait accepté environ 2000 réfugiés en 2012 et 2013, mais à la fin de chacun de ces deux exercices financiers avaient reçu plus de 2000 réfugiés supplémentaires par le biais de la migration secondaire, principalement dans la zone métropolitaine de Minneapolis/St Paul.

Les réfugiés se déplacent pour les mêmes raisons que n'importe qui d'autre : pour migrer vers de meilleures perspectives d'emploi, des coûts de logement moins élevés ou des systèmes scolaires de meilleure qualité ; pour vivre plus près de leurs amis ou d'autres membres de leur famille ; ou pour tirer parti d'un avantage géographique ou environnemental. C'est plutôt la manière dont ils effectuent leur migration secondaire qui différencie les réfugiés des autres migrants moyens et rend leur déplacement remarquable, dans la mesure où les réfugiés sont généralement moins riches, qu'initialement ils n'ont pas d'emploi à temps plein, qu'en principe ils ne parlent pas couramment l'anglais et qu'ils ne sont pas accoutumés au mode de vie aux États-Unis.

Découvrir pourquoi les réfugiés se déplacent à nouveau

Lorsque les États-Unis ont commencé à réinstaller des réfugiés, toute communauté qui leur était assignée comme résidence dans le pays faisait aussi bien l'affaire que n'importe quelle autre. Après trente-cinq ans, il existe maintenant de meilleures alternatives – et de plus en plus, les réfugiés en sont conscients. Plusieurs facteurs expliquent pourquoi les réfugiés ont besoin de se déplacer à nouveau.

L'incitation à ne rien dire : C'est au cours des entretiens et des rencontres avec eux préalablement à leur réinstallation que le moment est le plus propice pour rassembler des informations auprès des réfugiés sur leurs préférences géographiques. Il est toutefois

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

possible que les réfugiés se sentent incités à ne pas révéler leurs préférences par méfiance des fonctionnaires ou par crainte de gâcher leurs chances de réinstallation dans un pays tiers. Rester aussi flexibles que possible peut sembler une stratégie tout à fait rationnelle pour certains réfugiés. Les réfugiés peuvent avoir des préférences mais ils peuvent décider de les occulter en imaginant qu'un déplacement postérieur à l'arrivée est peut-être l'option la plus sûre comparée au risque potentiel de perdre une opportunité unique d'être réinstallés.

Ce qu'ils ont à y gagner ou à y perdre : Il se peut que les réfugiés fassent leur choix en pesant ce qu'ils ont à gagner ou à perdre. Avant l'arrivée aux États-Unis, les préférences ne sont que générales. La sécurité et la réinstallation quel que soit l'endroit est un gain, alors que le fait de rester dans un camp de réfugiés ou en danger de subir des violences est une perte. Toutefois, une fois qu'ils sont arrivés, les pertes et gains relatifs associés au fait de vivre dans différents endroits changent et motivent une décision de rester ou de se déplacer à nouveau.

Une information géographique à jour :

Il est possible que les réfugiés sachent où se trouvent leurs amis ou les membres de leur famille mais ils peuvent toutefois sous-estimer les distances aux États-Unis. Avant leur arrivée, les réfugiés peuvent s'imaginer à tort qu'il leur sera facile de rendre visite à des parents ou des amis déjà installés aux États-Unis, simplement parce qu'ils résident dans le même pays. À leur arrivée, les réfugiés peuvent souhaiter se déplacer pour pouvoir se rapprocher de leurs parents ou amis et ce n'est peut-être qu'une fois arrivés dans le pays qu'ils s'en rendent compte.

Prise de décisions en fonction des réseaux :

Des groupes relativement importants de réfugiés hautement connectés aux seins de réseaux solides considèrent maintenant plusieurs communautés comme leurs lieux de résidence. Certains de ces groupes prennent des décisions migratoires en tant que groupe mais les réfugiés ne peuvent pas savoir où le groupe prévoit de se rendre jusqu'après leur arrivée dans le pays.

« Shopping pour trouver l'État d'accueil » :

Les programmes de réinstallation des réfugiés sont extrêmement complexes et les fonds consacrés aux services d'assistance proviennent de différentes lignes budgétaires, à la fois privées et publiques. En outre, l'admissibilité à certains services comme l'assistance temporaire destinée aux familles dans le besoin, Medicaid (le programme social de soins médicaux destinés aux familles et aux individus qui ont des ressources

limitées) et l'aide à l'emploi varient de manière tout à fait notable en fonction des États. En conséquence, les réfugiés font ce qui est appelé du « shopping pour trouver l'État d'accueil le plus favorable » c'est-à-dire l'État dans lequel ils ont les meilleures chances de devenir autosuffisants. De plus, des histoires et des rumeurs circulent sur les endroits où trouver les meilleurs services et organisations. Des amis qui ont eu une expérience positive en lien avec les services d'une organisation de réinstallation locale particulière au sein d'une communauté différente sont susceptibles d'influencer un réfugié nouvellement arrivé et le convaincre de migrer vers la zone de service de cette organisation dans l'espoir que son expérience soit comparable.

Politique en matière de réfugiés

Tout praticien travaillant dans le domaine de la réinstallation des réfugiés aura tôt fait d'expliquer à quel point il est important que les réfugiés restent dans leur lieu de réinstallation initiale pendant au moins les premiers 90 jours. Une fois qu'un réfugié se déplace, il devient difficile d'assurer la poursuite des services qui leur sont destinés dans la nouvelle communauté. C'est pour cette raison que la plupart des agences bénévoles cherchent activement à décourager les réfugiés de se déplacer à nouveau rapidement après leur réinstallation. Les agences locales sont pleinement conscientes des conséquences d'un déplacement secondaire sur l'efficacité des services de l'agence et le bien-être des réfugiés eux-mêmes. Des services spéciaux sont promis aux réfugiés jusqu'à cinq ans après leur arrivée et leur incapacité à prendre en charge une migration secondaire place les communautés de réinstallation comme les réfugiés dans une situation à risque. Certains financements fédéraux fournis aux agences bénévoles sont dramatiquement touchés par ce type de migration secondaire ; par contre les calculs déterminant l'attribution de ces fonds sont fondés sur des chiffres relatifs aux schémas historiques de réinstallation plutôt que sur des projections concernant des schémas futurs et de ce fait s'avèrent souvent inférieurs aux besoins locaux.

Des efforts destinés à améliorer la dispersion des réfugiés réinstallés aux États-Unis ont été effectués aux cours des dernières années. En 2010, le Bureau chargé de la réinstallation des réfugiés (ORR) a énuméré un certains nombres de principes orientant les services qu'il offre ; toutefois dans l'explication de ces principes la migration secondaire n'est mentionnée qu'à deux reprises. Premièrement, il est affirmé



HORY/Sebastian Rich

Un centre de distribution mis en place par des organisations caritatives catholiques pour aider des réfugiés nouvellement arrivés à Louisville au Kentucky, en 2013.

que « la mise en place du placement et des services appropriés dès le départ sont [sic] considérés comme des mesures visant à prévenir les difficultés inhérentes à une migration secondaire » et on trouve une deuxième référence à l'intention de développer un système de données susceptibles de contrôler la migration secondaire consécutive aux placements initiaux. De meilleures techniques de placement et des données complémentaires sur la prise de décision constituent certainement des améliorations du système de réinstallation des réfugiés aux États-Unis et seront bienvenues, mais d'autres innovations restent également nécessaires.

L'une de ces innovations fréquemment utilisée pour combattre la migration secondaire consiste à imposer un contrat aux réfugiés à leur arrivée. En signant ce contrat les réfugiés acceptent de signaler toute information pertinente concernant le lieu de résidence des personnes qu'ils connaissent et qui sont déjà installées ou vivent aux États-Unis. En outre, ils acceptent

de ne pas se déplacer pendant les premiers 90 jours qui suivent leur arrivée aux États-Unis sous peine de perdre leurs droits aux services fondamentaux. Cette politique a pour objectif de modifier les facteurs d'incitation en récompensant les réfugiés qui partagent des informations, mais elle pourrait également contribuer à pénaliser des réfugiés qui ne disposent pas des informations nécessaires pour pouvoir communiquer leurs préférences géographiques lorsqu'ils seront arrivés aux États-Unis.

La question centrale aux difficultés qu'entraînent la migration secondaire est de savoir si le lieu de résidence initiale devrait être une communauté au sein de laquelle les réfugiés sont supposés s'installer ou s'il s'agit au contraire d'un lieu de réception, une plateforme de lancement où ils sont simplement supposés recevoir des services fondamentaux initiaux. La réponse à cette question comporte de nombreuses implications qui doivent faire l'objet d'une considération attentive. Au vu de la réalité actuelle en matière de réinstallation de réfugiés et de leur migration secondaire, la réponse consisterait peut-être à reconcevoir la réinstallation pour la transformer en un processus plus dynamique capable de tenir compte de l'évolution des préférences.

Jeffrey Bloem bloem.jeff@gmail.com

Docteurant, Département d'économie appliquée, Université du Minnesota - www.apec.umn.edu

Scott Loveridge loverid2@msu.edu

Professeur d'économie agricole, alimentaire et des ressources, Université de l'État du Michigan - www.afre.msu.edu

L'importance du conseiller juridique

Betsy Fisher

À chaque étape du processus de réinstallation, la présence d'un conseiller juridique – avocat conseil – peut aider les réfugiés à présenter efficacement les dossiers qu'ils ont réunis et leur éviter des rejets inutiles. Ce qui constitue également un avantage pour les preneurs de décisions.

Les conseillers juridiques sont particulièrement bien placés pour recueillir le récit d'un réfugié et expliquer en quoi les faits qui constituent le dossier individuel démontrent que cette personne devrait être considérée en vue d'une réinstallation. À chaque étape du processus de réinstallation, les conseillers juridiques peuvent aider et conseiller individuellement les réfugiés sur la manière de présenter clairement leur récit - ce qui constitue également un avantage

pour les fonctionnaires, employés par les Nations unies ou les États de réinstallation, qui doivent prendre une décision en fonction des dossiers présentés par les réfugiés. Les conseillers juridiques peuvent en outre faire des suggestions sur la manière d'améliorer le traitement des dossiers de réfugiés.

Les bénéfices de l'assistance juridique dans la détermination du statut de réfugié (DSR), la première étape vers la réinstallation, sont

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

bien établis. Les conseillers juridiques peuvent travailler au sein des communautés de réfugiés et gagner la confiance des réfugiés vulnérables et les encourager à divulguer l'intégralité du récit qui motive leur demande avant la tenue de l'audience d'arbitrage de leur cas.

Si un cas progresse vers une délibération de réinstallation, les conseillers peuvent également aider les réfugiés à rassembler des documents, des preuves et des informations provenant de leur pays d'origine en vue d'appuyer leur demande. Lors de la préparation de l'arbitrage, les conseillers juridiques peuvent aider les réfugiés à comprendre les informations et les documents dont les arbitres ont besoin pour statuer sur leur cas, ce qui contribue à renforcer l'efficacité du processus. En outre, les conseillers peuvent expliquer les délais et la marche à suivre aux réfugiés. Ce qui est également au bénéfice des fonctionnaires chargés de l'arbitrage, dans la mesure où des réfugiés qui ne savent pas très clairement quand ils peuvent s'attendre à recevoir des informations complémentaires risquent de nécessiter des interventions de mise à jour plus fréquentes. De plus, en apportant une assistante juridique compétente et qualifiée, les conseillers juridiques peuvent contribuer à limiter le nombre de ceux qui pourraient tenter d'exploiter ou de leurrer les réfugiés dans leurs requêtes.

Finalement, un conseiller peut apporter un avis légal et son assurance personnelle au réfugié qui sait alors à quoi s'attendre et de ce fait est moins susceptible de vivre le processus comme un nouveau traumatisme. Des réfugiés extrêmement vulnérables n'ont peut-être pas la possibilité de se rendre dans les bureaux du HCR du fait de circonstances médicales ou de sécurité particulièrement graves, et des conseillers actifs au sein des communautés de réfugiés peuvent être en mesure d'identifier et de soumettre ces cas pour qu'ils soient pris en considération en vue d'une réinstallation.

Les processus de réinstallation d'un État peuvent inclure des analyses juridiques compliquées ; et l'assistance d'un conseiller est donc cruciale pour les réfugiés très vulnérables, particulièrement lorsque des entretiens en personne sont exigés. Si le cas d'un individu est rejeté, les conseils sont alors d'autant plus essentiels pour préparer des procédures d'appel précises, confronter les circonstances d'un client à une série de critères juridiques et présenter les preuves et les arguments de manière à renforcer la crédibilité du réfugié.

Betsy L. Fisher bfisher@refugeerights.org
Directrice des politiques, International Refugee Assistance Project, Urban Justice Center
www.refugeerights.org

Qui acceptera de réinstaller des hommes syriens célibataires ?

Lewis Turner

Les programmes de réinstallation à l'intention des réfugiés syriens, restreignent drastiquement l'accès à la réinstallation pour les hommes syriens célibataires, et ce malgré les conditions de vulnérabilité, d'insécurité et de danger dans lesquelles ils vivent.

Les opportunités de réinstallation pour les réfugiés syriens sont réservées à ceux qui sont considérés comme particulièrement vulnérables, et des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants syriens ont maintenant été réinstallés à ce titre. Toutefois, les hommes célibataires (c'est-à-dire des hommes adultes sans « liens familiaux » ou « non accompagnés ») qui vivent dans des pays d'accueil du Moyen Orient sont confrontés à des difficultés particulières lorsqu'ils cherchent à être réinstallés.

Les États d'accueil qui proposent des places de réinstallation pour des Syriens excluent ou tente de réduire au minimum le nombre d'hommes célibataires qu'ils acceptent. En

novembre 2015, on a appris que le gouvernement du Canada n'accepterait pas d'hommes isolés, à moins qu'ils s'identifient comme n'étant pas hétérosexuels. Les autorités canadiennes ont nié qu'il s'agissait d'une interdiction totale frappant les hommes célibataires, mais ont reconnu que la priorité serait accordée aux familles, aux femmes, aux enfants et aux personnes appartenant à des minorités sexuelles. Le gouvernement britannique cite constamment en exemple les femmes et les enfants comme les catégories « les plus vulnérables ».

Il faut comprendre de telles dispositions dans le contexte des politiques intérieures

en vigueur dans les pays de réinstallation. Premièrement, exclure ou réduire au minimum le nombre d'hommes célibataires est le reflet d'une conviction courante selon laquelle les réfugiés « authentiques » sont des femmes et des enfants, qui de manière implicite sont vulnérables et ont besoin d'assistance extérieure. Deuxièmement, par le biais de ces dispositions, les pays de réinstallation se font l'écho, plutôt que de la remettre en cause, d'une représentation islamophobe des hommes arabes musulmans selon laquelle ils sont présentés comme menaçants ou comme des terroristes potentiels plutôt que comme des victimes et des survivants du conflit syrien.

Les calendriers imposés par certains pays de réinstallation contribuent également à créer des difficultés pour les hommes célibataires qui cherchent à être réinstallés. Le nouveau gouvernement du Canada avait par exemple promis de réinstaller 25 000 réfugiés syriens avant la fin du mois de février 2016. Les fonctionnaires canadiens chargés d'accorder les visas étaient autorisés à présumer que toute personne fuyant le conflit remplissait la définition de réfugié, à moins de preuves du contraire, et leurs processus d'entretien se concentraient donc sur les « risques de sécurité, la criminalité et la santé »¹. Sachant qu'il était tout à fait probable que des hommes célibataires soient soumis à des contrôles de sécurité beaucoup plus serrés de la part des États de réinstallation, les fonctionnaires en charge de la réinstallation dans les pays de premier asile étaient beaucoup moins enclins à soumettre pour examen des cas d'hommes célibataires. Bien plus, le fait de se savoir sous pression pour atteindre des cibles (souvent politiquement imposées), décourageait les fonctionnaires de la réinstallation de traiter des dossiers individuels pour privilégier ceux de familles nombreuses, et en conséquence à certaines époques les familles nombreuses syriennes ont été priorisées en

vue d'une réinstallation pour ce seul motif. Pour les fonctionnaires de la réinstallation, il peut sembler inutile de travailler sur les cas d'hommes célibataires susceptibles de leur faire perdre beaucoup de temps tout en suscitant des attentes inutiles chez les réfugiés concernés.

« Vulnérabilité »

Dans le cadre des restrictions, quelles qu'elles soient, qu'un État de réinstallation fixe (publiquement ou de manière privée), les opportunités de réinstallation sont distribuées en fonction du degré de « vulnérabilité » que l'on attribue aux réfugiés. En ce qui concerne la réinstallation, les catégories de vulnérabilité incluent les femmes à risque, les personnes ayant survécu à la violence ou la torture, les enfants et les adolescents à risque, les personnes qui ont des besoins médicaux ou juridiques ou des besoins en termes de protection physique, et les personnes pour lesquelles il n'existe aucune solution durable dans un délai prévisible.

Même si les processus de détermination de la vulnérabilité sont typiquement présentés comme objectifs et impartiaux, dans la réalité ils sont profondément subjectifs et répondent à des impératifs politiques. La probabilité d'un homme syrien célibataire d'être réinstallé est déterminée, en partie, par la perception de ce qu'est la vulnérabilité dans le secteur humanitaire. À travers l'ensemble de mes recherches pour déterminer de quelle manière le secteur humanitaire approche son travail avec les hommes syriens, je me suis heurté à un préjugé généralisé et profondément ancré, rarement remis en question, selon lequel les femmes et les enfants réfugiés sont les catégories (les plus) vulnérables.

Cette prémisse ignore entièrement les conditions de vulnérabilité et d'insécurité auxquelles les hommes syriens sont confrontés². Les hommes syriens, célibataires en particulier, sont souvent rendus vulnérables par leurs



HGR, E Dorfman

Un réfugié syrien qui vit maintenant avec sa famille au Liban montre des photos de ses fils. Il occulte leurs visages pour éviter qu'ils soient reconnus. Comme beaucoup d'autres jeunes Syriens qui ont fui la Syrie, ils craignent d'être punis par le gouvernement syrien ou d'être contraints à s'enrôler dans l'armée s'ils étaient retrouvés.

circonstances. Au Liban, par exemple, de nombreux Syriens célibataires vivent dans la crainte pour leur sûreté, principalement du fait des menaces dont ils font l'objet de la part des autorités libanaises. Depuis 2013, il est interdit aux Syriens célibataires « en âge de porter les armes » d'entrer sur le territoire jordanien, ce qui signifie qu'ils sont contraints d'entrer de manière irrégulière et de rester dans le pays sans être enregistrés. Une telle situation non seulement les place dans une position de vulnérabilité face à l'exploitation mais rend leur accès aux services difficile. Les travailleurs des ONG présupposent que des hommes adultes pourraient (ou devraient) travailler et qu'ils devraient de ce fait être plus autosuffisants que d'autres réfugiés. Toutefois, travailler de manière informelle entraîne des risques d'arrestation, d'assignation à résidence dans les camps ou de refoulement vers la Syrie. Les données rassemblées par les acteurs humanitaires reflètent cette vulnérabilité des hommes syriens célibataires mais se traduisent rarement par un soutien ou une protection ciblée à leur endroit.

Deux manières peuvent permettre de faire reconnaître des hommes syriens comme vulnérables et justifier un besoin de réinstallation, à savoir s'ils ont été victimes de torture ou s'ils s'identifient comme n'étant pas hétérosexuels. Les réfugiés dont le motif de réinstallation tombe dans la catégorie LGBT (lesbien, gay, bisexuel, transgenre) sont reconnus comme prioritaires à cause des persécutions dont ils sont susceptibles de faire l'objet. Le nombre de cas valides pour une réinstallation sous le motif LGBT reste toutefois bien supérieur au nombre de places disponibles, et les réfugiés LGBT sont confrontés à des préjugés dans leurs interactions avec le secteur humanitaire.

Sur le terrain, les fonctionnaires chargés de la réinstallation comprennent que certains pays de réinstallation sont plus susceptibles de flexibilité que d'autres ; le Royaume-Uni, par exemple, s'est montré relativement strict dans l'affirmation de sa préférence de ne pas recevoir d'hommes célibataires en vue de réinstallation alors que le Canada a accepté des hommes célibataires en vue de réinstallation si la demande indiquait comme motif LGBT, un handicap grave ou si la personne avait été victime de torture. De plus, les sponsors privés canadiens ont eux-aussi la possibilité d'identifier des individus à réinstaller et peuvent donc prendre en compte des hommes célibataires.

Cela signifie donc que les opportunités de réinstallation à titre individuel se sont avérées limitées par rapport aux demandes déposées

dans le cadre d'une famille. Selon les chiffres publiés par le gouvernement canadien, 9 % des cas de réinstallation en provenance de Syrie avaient une taille de famille correspondant à « 1 ». Mais alors que ce pourcentage peut sembler plutôt élevé, il faut tenir compte du fait que 22 % des cas incluaient de sept à 10 individus, et que 55 % comptaient de quatre à six individus³. Ce qui signifie que l'on peut raisonnablement estimer que ces 100 cas totalisaient environ 500 individus, parmi lesquels seulement neuf auraient été réinstallés à titre d'individus isolés. Dans la mesure où le gouvernement canadien ne publie pas de chiffres désagrégés par sexe ou taille de famille, il reste difficile de déterminer quelle proportion de ces cas réinstallés à titre individuel correspond à des hommes ou des femmes, toutefois au vu des normes culturelles en vigueur, on peut estimer que ces individus sont principalement des hommes.

Les notions de vulnérabilité employées par les programmes de réinstallation ainsi que les courts délais impliqués peuvent sembler politiquement opportuns, mais ils ont un coût qui est d'ignorer certaines insécurités et menaces particulières auxquelles les réfugiés célibataires de sexe masculin se trouvent confrontés.

De plus, le secteur humanitaire tout en continuant de se concentrer sur les conditions de vulnérabilité et d'insécurité propres aux femmes, aux filles et aux garçons, doit devenir plus réceptif aux conditions de vulnérabilité et d'insécurité qui touchent les réfugiés célibataires⁴ (et plus généralement celles des réfugiés adultes de sexe masculin). Une telle reconnaissance aurait pour conséquence de donner accès à la réinstallation à un groupe démographique de réfugiés qui n'est pas typiquement perçu comme vulnérable mais qui pourtant se trouve souvent en danger, et cela pourrait aider les acteurs humanitaires à s'impliquer auprès de ce groupe qui d'ordinaire n'est pas considéré comme faisant partie de ses premiers bénéficiaires.

Lewis Turner lewis_turner@soas.ac.uk
 Doctorant, Département de politique et d'études internationales, Université SOAS de Londres
www.soas.ac.uk

1. Information fournie par l'ambassade du Canada à Aman, par courrier électronique, 19 juillet 2016.
2. Turner, L (2016) 'Are Syrian Men Vulnerable Too? Gendering the Syria Refugee Response', Middle East Institute <http://bit.ly/Turner-291116>
3. Gouvernement du Canada (2016) '#Bienvenueauxréfugiés : Voyage au Canada' www.cic.gc.ca/francais/refugies/bienvenue/infographie.asp
4. Voir par exemple Davis R, Taylor A et Murphy E (2014) 'Genre, conscription et protection, et la guerre en Syrie', *Revue Migrations Forcées* no. 47 www.fmreview.org/fr/syrie/davis-taylor-murphy

Comment les ONG ont contribué à façonner la réinstallation

Amy Slaughter

Les ONG ont une longue histoire de participation à l'identification et l'orientation des cas de réinstallation. Elles ont aidé à accroître le nombre de places, à améliorer les processus et à rendre la réinstallation plus équitable et redevable pour les réfugiés.

Bien qu'il soit facile de perdre patience face aux déficiences de la réinstallation, il est important de considérer le chemin réalisé par cette solution au cours des dernières décennies et le rôle joué par les organisations non-gouvernementales (ONG) dans son évolution.

La participation de la société civile à la réinstallation date d'avant la création du HCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, et l'établissement de programmes de réinstallation formels par les pays récepteurs. Des groupes humanitaires confessionnels et séculaires identifiaient les réfugiés et les aidaient déjà activement à se réinstaller avant, pendant et après la deuxième guerre mondiale. En conséquence de la crise indochinoise des années 1970 et 1980, les États-Unis ont mis au point le Programme de départ organisé, avec l'aide de la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM), afin de sélectionner les demandeurs admissibles. Quant au HCR, son rôle consistait principalement à négocier l'arrangement entre le Vietnam et les États-Unis plutôt qu'à identifier les personnes devant être réinstallées. De la même manière, dans le cas des Indochinois qui fuyaient en Thaïlande, ce sont des ONG telles que le Comité international de secours (International Rescue Committee – IRC) qui les identifiaient et organisaient leur réinstallation.

Les minorités soviétiques religieuses constituaient l'autre grande population de réfugiés des années 1980 et du début des années 1990. Quant aux Vietnamiens, les ONG étaient les agents de sélection de première ligne pour leur réinstallation, notamment la Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS) à Vienne et à Rome. En fait, avant le milieu des années 1990, les ONG qui travaillaient étroitement avec les autorités étaient responsables de la grande majorité de l'identification des cas et de leur orientation. Jusqu'à cette époque, la réinstallation était largement considérée comme une question de politique étrangère ou d'immigration pour les États récepteurs, que ces derniers devaient traiter en passant par leurs propres canaux et avec l'implication minime du HCR.

C'est au milieu des années 1990, après la fin de la guerre froide, que le HCR a commencé à endosser le rôle plus important qu'il joue aujourd'hui en matière de réinstallation. En particulier, les États-Unis ont modifié leurs politiques en 1995 afin de donner priorité aux orientations soumises par le HCR et non plus aux listes de groupes dont la situation était préoccupante pour les États-Unis et qui pouvaient accéder à la réinstallation directement en passant par l'une des ONG partenaires du département d'État. Ce changement d'approche, destiné à créer un système mondial plus équitable centré sur les besoins humanitaires, a eu pour conséquence inattendue d'engendrer un déficit chronique des orientations au cours des douze années suivantes, le HCR ne disposant pas immédiatement des capacités suffisantes pour reprendre en main les cas soumis historiquement par les ONG dans le cadre des programmes « d'accès direct ».

Difficultés à remplir les quotas

En réponse aux critiques à propos de ce manque de capacités et aux avertissements suggérant qu'il risquait d'éroder sa crédibilité auprès des pays de réinstallation, de compromettre les futurs financements et d'aboutir à une réduction des quotas¹, le HCR a commencé à élaborer un programme de réinstallation « rationalisé », en appliquant de manière consistante les mêmes critères et en faisant appel à un personnel professionnel bien formé. C'est à ce moment-là que les critères de réinstallation que nous connaissons aujourd'hui ont été codifiés et que le premier *Manuel de réinstallation* a été publié, en 1996. Le premier forum de coordination a également été créé (les Consultations annuelles tripartites sur la réinstallation), dont le mandat original visait à définir une stratégie pour combler l'écart entre les orientations et les quotas. C'est également à ce moment-là que le HCR, dans le cadre de ses efforts pour accroître les demandes de la part des pays de réinstallation, s'est concentré intensément sur le renforcement de ses capacités internes plutôt que sur la construction de modèles de partenariat avec les ONG, comme

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

les États de réinstallation l'avaient fait avec succès. Ces partenariats entre États et ONG avaient existé en parallèle au système d'orientation de le HCR, si bien que ce dernier ne pouvait pas s'appuyer lui-même sur une longue histoire de partenariats de réinstallation avec des ONG.

En 1998, l'élaboration d'un programme de déploiement administré par la CICM en vue de renforcer le personnel du HCR chargé de la réinstallation constitue une exception notable à cette tendance. Toutefois, en raison de son ampleur, ce programme ne s'est pas tout à fait déroulé comme prévu, l'idée initiale étant le déploiement temporaire de membres du personnel d'ONG. En raison de la forte demande de personnel, la majorité des personnes ont été embauchées spécifiquement pour être déployées auprès du HCR, parfois sans aucune expérience préalable du travail dans une ONG.

Au cours de cette période, d'autres formes de partenariat sur l'identification et l'orientation des cas ont également été mises à l'essai. Notamment, au début des années 2000, l'IRC au Pakistan a démarré un projet visant à identifier les Afghans à risque et les orienter vers le HCR pour considérer leur éventuelle réinstallation. Ce projet était justifié dans la mesure où l'ampleur de la crise des réfugiés au Pakistan permettait au HCR de traiter uniquement les cas qui s'identifiaient d'eux-mêmes comme candidats à la réinstallation, tandis qu'une ONG pouvait se concentrer sur des activités de proximité visant à identifier les cas les plus vulnérables. L'IRC travaillait étroitement avec des ONG locales pour faciliter ce processus d'identification et, comme il n'avait pas à assumer la crise dans toute son ampleur au même titre que le HCR, il pouvait consacrer des ressources à l'organisation de visites à domicile afin de mieux vérifier les mérites de chaque cas.

En 2002, suite à un scandale de corruption ayant interrompu les activités de réinstallation du HCR au Kenya, le HIAS a mis au point un programme d'identification et d'orientation des cas de réinstallation². Le département d'État des États-Unis, frustré par le nombre continuellement insuffisant d'orientations soumises par le HCR relativement à son quota annuel d'admission, a alors offert à un ensemble d'ONG de suivre des formations visant à les autoriser à orienter des cas aux États-Unis. Cette initiative a finalement été abandonnée, en partie parce que peu d'agences s'étaient inscrites à ces formations et que celles qui s'étaient inscrites avaient soumis peu d'orientations.

Pour la nouvelle génération de professionnels de la réinstallation, le HCR était la seule et

unique agence d'orientation connue. Et pour de nombreux pays européens, la dépendance envers le HCR et le peu de participation des ONG était la norme, si bien que les souvenirs d'une implication importante de ces dernières se sont estompés. En 2003, le total des orientations du HCR devant être réparties parmi l'ensemble des pays de réinstallation s'élevait à 35 000 places, soit juste la moitié du quota des États-Unis seulement.

Résurgence de la participation des ONG

Constatant les disparités entre les places non utilisées et l'acuité des besoins observés sur le terrain, un nombre croissant d'ONG se sont senties dans l'obligation de trouver des moyens de renforcer les capacités opérationnelles. Reconnaisant que les carences les plus importantes se situaient toujours au niveau du personnel chargé d'identifier et d'orienter les cas, RefugePoint³ a été fondé en 2005 dans l'objectif initial de veiller à ce que les quotas de réinstallation disponibles soient pleinement utilisés, en particulier pour les cas africains qui, historiquement, avaient reçu une moindre attention que les autres régions.

Il est dorénavant commun que des ONG prêtent au HCR des personnels chargés de la réinstallation, le CICM étant de loin le plus grand fournisseur. Collectivement, ces « forces auxiliaires » sont à l'origine d'environ 60 % de toutes les orientations annuelles à des fins de réinstallation. En plus de déployer leur personnel auprès du HCR, les ONG internationales continuent de travailler avec des ONG nationales et de les former afin d'étendre les possibilités de réinstallation à des cas qui, sinon, n'auraient pas accès à cette solution, en mettant à profit leur position unique au sein des communautés de réfugiés pour identifier les cas les plus à risque et les orienter vers le HCR afin qu'ils soient étudiés. De plus, le site Web du HCR met aujourd'hui à disposition une boîte à outils visant à encourager les ONG à identifier de nouveaux cas et, parallèlement, à encourager les bureaux locaux du HCR à recevoir et traiter les orientations des ONG.⁴

Bien qu'il soit difficile d'identifier clairement les différentes contributions ayant abouti à une expansion considérable des capacités et au respect des quotas, le programme a indubitablement bénéficié du fait que, ces dernières années, les ONG sont devenues des sources fiables et de confiance en ce qui concerne l'orientation des cas de réinstallation, d'autant plus que le HCR a adopté une approche plus ouverte vis-à-vis du partenariat avec les ONG. En plus de

capacités supplémentaires, la participation des ONG a apporté d'autres avantages. Bien que le HCR doive, par nécessité, s'atteler à produire suffisamment d'orientations pour répondre aux demandes des bailleurs et des pays de réinstallation, les ONG sont plus libres de se concentrer sur la vulnérabilité et les mérites des cas individuels.

L'un des objectifs de RefugePoint est de garantir un accès équitable à la réinstallation, à la fois au sens de la répartition géographique des opportunités de réinstallation et de leur répartition démographique au sein de ces espaces géographiques. Le HCR s'est également fixé ce même objectif au fil des années, de même que les États de réinstallation. RefugePoint a par exemple suivi le pourcentage de cas orientés dans chaque pays d'Afrique, et il en émerge un tableau qui ne cesse de s'améliorer. En 2005, des réfugiés de 23 nationalités différentes provenant de 28 pays d'accueil différents en Afrique avaient été orientés. En 2015, ces chiffres avaient augmenté : les orientations concernaient 28 nationalités provenant de 34 pays d'accueil, tandis que le nombre d'orientations pour ces mêmes années était passé de 15 000 à près de 39 000.

Conclusion

La participation accrue des ONG aux processus d'identification et d'orientation au cours des dix dernières années a permis de mettre continuellement en lumière les questions d'équité

et de responsabilité, ce qui s'est traduit par l'amélioration et le renforcement du programme de réinstallation dans sa globalité. Jusqu'au milieu des années 1990, la réinstallation était une activité impulsée par une poignée de pays récepteurs, dont les motivations étaient à la fois d'ordre humanitaire et de politique étrangère. Dans sa phase suivante, la réinstallation est devenue un processus formalisé et dirigé par le HCR. Dans sa phase actuelle, la réinstallation pourrait bénéficier d'une plus grande responsabilisation, alors que le moment semble propice pour définir des mesures communes sur l'impact de la réinstallation, au-delà du simple nombre de cas orientés. En tant que communauté, nous pouvons par exemple mettre au point des mesures pour répondre aux questions concernant l'efficacité de la réinstallation en tant que solution durable, le caractère équitable de sa mise en œuvre et si elle est proposée à ceux qui en ont le plus besoin.

Amy Slaughter slaughter@refugepoint.org

Directrice de la stratégie chez RefugePoint
www.refugepoint.org

1. Frederiksson J et Mougne C (1994) Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice (Rapport d'évaluation de le HCR) www.unhcr.org/3ae6bcfd4.pdf
2. Voir l'article de Melonee Douglas, Rachel Levitan et Lucy Kiama www.fmreview.org/fr/reinstallation/douglas-levitan-kiama
3. Initialement sous le nom de Mapendo International
4. UNHCR (2015) UNHCR-NGO Toolkit for Practical Cooperation on Resettlement <http://bit.ly/UNHCR-NGO-resettlement-toolkit>

Étendre le rôle assuré par les ONG dans le cadre de la réinstallation

Melonee Douglas, Rachel Levitan et Lucy W Kiama

Alors que les besoins de réinstallation augmentent et que de plus en plus de réfugiés vivent hors des camps, les ONG se trouvent dans une position unique pour identifier les réfugiés vulnérables et assurer un rôle plus important dans leur réinstallation.

Les camps, pour le meilleur comme pour le pire, ont été la colonne vertébrale du système de réinstallation des réfugiés au niveau mondial, et la plupart des cas recommandés proviennent de populations basées dans des camps et présentés aux pays de réinstallation (les pays qui proposent de réinstaller des réfugiés) presque exclusivement par l'UNHCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés. Parce que d'importantes populations de réfugiés vivaient

dans les camps et s'enregistraient pour obtenir des services, le HCR et ses partenaires n'avaient pas de difficulté à identifier et recommander des cas en vue d'une réinstallation. Les opportunités systématiques et organisées d'enregistrement, de détermination du statut de réfugié (DSR), d'identification, de recommandation ainsi que les procédures de soumission que permettaient les camps convenaient parfaitement aux pays de réinstallation.

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

Alors que des réfugiés de plus en plus nombreux commencent à s'installer en dehors des camps, la transposition des mécanismes traditionnels d'identification et de recommandation sur lesquels comptait le programme de réinstallation des camps aux sites urbains n'a pas été aisée et le HCR s'est vu contraint d'identifier les réfugiés nécessitant une réinstallation en s'appuyant principalement sur les données d'enregistrement et de DSR. Dans les pays de premier accueil dans lesquels les données d'enregistrement et de DSR étaient peu fiables, et dans lesquels le HCR n'était pas en mesure de joindre efficacement les communautés de réfugiés les plus vulnérables, l'identification est alors devenue plus difficile.

Dès le début des années 2000, en réponse à cette évolution de l'environnement propre à la situation des réfugiés, le Canada et les États-Unis ont approuvé deux organisations non gouvernementales (ONG) travaillant dans la région Afrique – RefugePoint (connue alors sous le nom de Mapendo International) et HIAS – chargées de leur soumettre directement les cas de réfugiés vivant en dehors des camps, créant ainsi une structure parallèle au processus de réinstallation du HCR. En quelques années, ces « recommandations directes » de cas, même si relativement peu nombreuses comparées aux soumissions effectuées par le HCR, ont commencé à représenter une proportion significative du nombre total de soumissions effectuées depuis Nairobi et Kampala, les deux centres urbains d'où opèrent ces deux organisations. Ce programme relativement modeste de recommandation directe de cas continue de fonctionner en Afrique.

Malgré une augmentation de la demande de cas par les pays de réinstallation, les programmes de recommandations directes opérés par des ONG n'ont pas suivi proportionnellement, tant du point de vue des sites à partir desquels elles opèrent que du nombre d'ONG recrutées pour cette tâche. Afin de couvrir les besoins, les bailleurs, les pays de réinstallation et le HCR devraient soutenir et mettre en œuvre des programmes plus étendus de recommandations effectuées par les ONG en multipliant le nombre des ONG spécialisées et habilitées à recommander des cas, et en augmentant le nombre global des soumissions de cas appropriés de personnes vulnérables.

La valeur des recommandations effectuées directement par les ONG

Outre le fait de permettre une augmentation du nombre global de cas soumis, l'expansion des programmes de recommandations directes

des ONG comporte bien d'autres avantages importants. Le premier est la création de voies parallèles dans le système de réinstallation. Cela dépasse la simple création d'un accès ; les voies parallèles permettent au programme de se poursuivre si une autre voie est perturbée ou est stoppée. Par exemple, si le HCR doit concentrer ses efforts de soumission sur un pays en particulier en vue de soutenir une mission d'arbitrage imminente (et de ce fait diminuer le nombre de soumissions vers d'autres pays), des ONG peuvent apporter leur assistance et remplir les lacunes de manière à ce qu'aucun pays de réinstallation ne doivent faire face à une baisse du niveau de soumission. De plus, si le financement relatif aux soumissions du HCR est interrompu, les ONG qui disposent d'un financement privé prévu pour des activités de réinstallation se trouvent dans une excellente position pour continuer à recommander des cas vers ces pays.

Deuxièmement, des recommandations effectuées directement par les ONG peuvent atténuer en partie la pression imposée au HCR pour soumettre des dossiers. Au Moyen Orient, par exemple, où les cas de réinstallation sont principalement urbains, le HCR éprouve des difficultés à fournir suffisamment de dossiers de réinstallation. Et ce, en partie parce que les taux d'approbation des cas identifiés – qui sont nombreux à venir de Syrie et d'Irak – sont à peine de 50 à 60 %, et en partie également à cause de taux d'abandon supérieurs à la moyenne. Les ONG qui sont souvent situées dans les quartiers où vivent les réfugiés et qui disposent de relations bien établies avec les communautés de réfugiés vulnérables, se trouvent dans une position privilégiée pour identifier des réfugiés qui correspondent au profil de certains pays de réinstallation spécifiques. Le HCR n'a pas toujours le temps et la capacité en termes de personnel pour trier les cas en fonction de l'endroit où ils ont les meilleures chances d'être acceptés. L'approche plus nuancée des ONG est un atout pour le programme et explique en partie pourquoi leurs taux d'approbation sont aussi élevés.

Troisièmement, les recommandations directes augmentent les possibilités d'accès des individus particulièrement vulnérables. La plupart des réfugiés LGBTI (lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués) trouvent difficile ou impossible de vivre dans des camps parce que le HCR n'est pas en mesure de les protéger adéquatement du reste de la communauté réfugiée. De même, dans les camps des femmes en situation de risque et des personnes ayant subi des violences sexuelles et sexistes n'obtiennent pas de

protection contre les autres réfugiés. De manière générale, ces individus se sentent moins exposés et obtiennent une meilleure protection en zones urbaines avec l'aide des services et programmes mis en place par les ONG. Certains réfugiés particulièrement vulnérables hésitent à se signaler au HCR en vue d'une réinstallation parce qu'ils n'ont pas réussi à établir de relation personnelle avec un employé. Les ONG, en contrepartie, travaillent étroitement avec ces réfugiés vulnérables en leur offrant des services pendant des périodes prolongées, et réussissent à créer un environnement qui les encourage à dévoiler certains aspects des persécutions qu'ils subissent du fait de leur identité de genre, de leur genre ou de leur orientation sexuelle. Dans bien des cas, ces ONG sont les seules agences que les groupes les plus marginalisés approchent immédiatement après leur arrivée dans un pays de premier asile.

Quatrièmement, les recommandations directement effectuées par les ONG sont rentables. Pour les ONG, atteindre et identifier des cas en vue d'une réinstallation se produit quotidiennement à travers les activités habituelles de leur programme, ce qui équivaut à un subventionnement du service de réinstallation.

Pratique optimale

Même si les pays de réinstallation et le HCR apprécient ce rôle d'identification et de recommandation de cas qu'assurent les ONG, le rôle qu'elles assument en soumettant directement des cas aux pays de réinstallation – plutôt qu'au HCR – est par contre controversé. Les détracteurs avancent qu'un tel modèle induit les réfugiés à considérer les ONG qui pratiquent des recommandations directes de dossiers comme de véritables passerelles vers la réinstallation. Afin d'atténuer cela, les ONG devraient se limiter à ne soumettre que des cas qui leur ont été transmis par des partenaires extérieurs. S'ils considèrent qu'un client a besoin d'être réinstallé (une recommandation dite « interne »), le cas devrait être orienté vers le HCR ou une autre agence habilitée à soumettre des cas directement. À titre de mesure additionnelle, RefugePoint et HIAS organisent régulièrement, et préalablement à toute soumission, des réunions de discussion des cas avec le HCR, afin de vérifier la composition des familles, atténuer les possibilités de fraude, éviter les chevauchements de traitements concernant la prestation de services et préserver l'intégrité du programme. Et dans tous les cas, toutes les soumissions effectuées par les ONG passent par les mêmes contrôles de sécurité de la part des pays de réinstallation que les cas soumis par le HCR.

Le modèle de partenariat actuel de recommandation directe a été salué par les pays de réinstallation qui le considère comme une bonne pratique ; chacune de ces ONG a été encouragée à augmenter le nombre de ses soumissions respectives à partir de Nairobi (RefugePoint et HIAS) et de Kampala (HIAS), et dans le même temps de la dernière agence habilitée à effectuer directement des recommandations, International Refugee Assistance Project (IRAP), a été approuvée pour soumettre des cas à partir de la région Moyen-Orient/Afrique du Nord. En dépit d'une augmentation de la demande de la part de nombreux pays depuis 2011, il est surprenant de constater que seule l'Australie a accepté de se joindre au Canada et aux États-Unis afin de recevoir des recommandations directes et, de plus, seule l'IRAP a été approuvée pour soumettre des cas directement aux États-Unis depuis lors. Selon la projection du HCR les besoins en réinstallation s'élevaient à 1 190 519 réfugiés pour 2017 alors qu'au vu de ses ressources actuelles sa cible de soumissions effectives n'est que de 169 789¹. Même si le détachement ou le déploiement d'ONG partenaires est une option afin d'augmenter le nombre de soumissions, les soumissions des ONG n'en restent pas moins une opportunité supplémentaire pour augmenter les chiffres de réinstallation.

Jusqu'à présent, en vue d'augmenter le nombre de soumissions, le HCR et les pays de réinstallation ont imaginé des solutions créatives comme par exemple de combiner la DSR et les entretiens de réinstallation, limiter la DSR aux individus recommandés en vue d'une réinstallation, diversifier les ONG partenaires du projet de déploiement, et abrégé les formulaires de recommandation pour une réinstallation. Dans l'ensemble toutefois c'est grâce à l'instauration d'opérations intensives que la réponse face à l'augmentation de la demande de quotas a pu être satisfaite, des opérations qu'il n'est pas possible de poursuivre durablement.

Les pays de réinstallation qui ont eu recours à des opérations intensives admettent aisément que les coûts qui y sont associés ne peuvent pas être maintenus sur la durée. En outre, la rapidité du traitement des cas a entraîné des difficultés d'intégration et a eu pour effet de créer une anxiété accrue chez les réfugiés et les travailleurs sociaux chargés des dossiers, un des nombreux facteurs contributifs à des taux élevés d'abandon juste avant le départ. Les cas de personnes vulnérables les plus facilement accessibles ont été identifiés en vue d'une soumission, ce qui n'est pas la même chose que de prioriser des cas

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

uniquement en fonction de leur vulnérabilité. De fait, les opérations intensives, même si elles ont produit de nombreuses réinstallations, ont détourné des ressources de dossiers accumulés depuis plus longtemps, ont exacerbé les tensions entre les populations de réfugiés, et ont créé un déséquilibre entre le traitement des cas de personnes vulnérables et l'atteinte des cibles.

Un nouveau modèle pour une nouvelle norme

Un système de recommandations effectuées directement par les ONG doit contribuer plus largement à aider le HCR à atteindre son objectif de croissance tout en priorisant simultanément la vulnérabilité. Dans l'optique d'étendre le système de recommandations directes des ONG, il est nécessaire d'adopter les mesures suivantes :

Approuver un plus grand nombre d'ONG habilitées à effectuer des recommandations directes : tout comme le HCR a des partenaires de mise en œuvre pour les services qu'il met à disposition des réfugiés, tout programme de réinstallation devrait également disposer d'au moins une ONG partenaire de mise en œuvre chargée de s'occuper des recommandations de réinstallation dans chaque site dans lequel des opérations de réinstallation sont en cours. Cette ONG doit être bien établie dans le pays d'accueil, et offrir d'autres programmes et services. Dans la mesure où le HCR s'est engagé à rechercher activement des alternatives aux camps pour les réfugiés et dans la mesure également où les pays de premier accueil choisissent de plus en plus de ne pas construire de camps, la nécessité d'identifier et de recommander les réfugiés vulnérables qui vivent hors des camps en vue d'une réinstallation est d'autant plus déterminante. Le rôle des ONG dans ce type de soumissions n'est pas remis en cause mais il est nécessaire qu'un plus grand nombre d'entre elles soient approuvées par les pays de réinstallation de manière à ce qu'elles puissent recommander des cas directement.

Former les ONG pour qu'elles puissent effectuer des recommandations directes : le HCR et les trois ONG actuellement chargées d'effectuer des recommandations directes de cas de réinstallation devraient concevoir un programme annuel de formation des ONG auquel les pays de réinstallation devraient contribuer. À l'heure actuelle, les ONG chargées d'effectuer des recommandations directes forment elles-mêmes leurs partenaires sur la manière de leur recommander des cas. Il n'existe néanmoins aucune formation d'introduction disponible aux ONG qui débutent dans ce domaine.

Augmenter le nombre de pays de réinstallation qui acceptent des recommandations effectuées directement par des ONG : Les États-Unis, le Canada et l'Australie devraient promouvoir ce modèle auprès d'autres pays de réinstallation et expliquer les avantages du système de recommandations directes des ONG. Et les pays qui acceptent des recommandations « sur dossier » (c'est-à-dire, sans procéder à un entretien avec le réfugié avant son arrivée dans le pays de réinstallation) devraient tous trouver un programme de ce type particulièrement avantageux si leur objectif est d'atteindre les individus les plus vulnérables.

Financer les recommandations directes : les coûts supportés par les ONG dans le cadre des programmes de recommandations directes n'ont pas été uniquement financiers. Parce que les ONG proposent ce service gratuitement aux pays de réinstallation, ceux-ci n'éprouvent qu'une obligation très limitée de se comporter véritablement comme des partenaires. Dans l'optique d'étendre le programme de manière responsable, les ONG doivent être financées pour les services qu'elles offrent, du moins partiellement ou selon une formule de compensation. La plupart des ONG, particulièrement celles installées au sein de communautés de réfugiés qui ont des liens étroits avec les populations vulnérables, éprouvent d'énormes difficultés à assurer un programme de recommandation directe sans recevoir des pays de réinstallation ou du HCR un financement similaire à celui réservé à d'autres programmes.

Recourir de manière stratégique à des ONG habilitées à effectuer des recommandations directes dans certains endroits spécifiques : en augmentant le nombre d'ONG habilitées à effectuer des recommandations directes ainsi que le nombre de pays de réinstallation disposés à accepter ces soumissions, il serait possible d'étendre stratégiquement les programmes de réinstallation dans des endroits où ils sont actuellement insuffisants au regard des besoins. Le programme de réinstallation en Afrique du Sud, par exemple, est au point mort depuis des années oscillant autour de 1400 recommandations par an depuis 2011. À l'heure actuelle, il n'y a pas d'ONG habilitée à effectuer des recommandations directes en Afrique du Sud. Un programme pourrait être initié sur un modèle très simple dans lequel une agence de réinstallation pourrait établir un partenariat avec des organisations de la société civile spécialisées qui travaillent, par exemple, avec des réfugiés appartenant à des minorités sexuelles ou des réfugiés handicapés dans le but d'identifier des cas appropriés à la réinstallation.

Cibler spécifiquement certaines populations vulnérables dans des endroits où, pour une raison ou une autre, la réinstallation ne correspond pas aux besoins, constituerait une manière stratégique de recourir à des ONG habilitées à effectuer des recommandations directes.

Alors que les ONG jouent un rôle déterminant pour identifier et diriger des individus vulnérables vers le HCR afin qu'ils soient pris en considération en vue d'une réinstallation, le rôle de ces mêmes ONG dans le cadre d'une recommandation directe des cas vers les pays de réinstallation est resté très limité. Dans le contexte actuel où une majorité de réfugiés vivent en dehors des camps, les modes de fonctionnement de la plupart des secteurs d'activité se sont

éloignés des modèles traditionnels pour trouver des adaptations novatrices, le secteur de la réinstallation doit faire de même.

Melonee Douglas melonee.douglas@hias.org
Directrice, Solutions durables, HIAS

Rachel Levitan rachel.levitan@hias.org
Vice-présidente associée, Programmes mondiaux, Stratégisation et planification, HIAS

Lucy W Kiama lucy.kiama@hias.org
Directrice nationale, HIAS Kenya

www.hias.org

1. UNHCR *Projected Global Resettlement Needs 2017* [HCR Projection des besoins mondiaux en matière de réinstallation pour 2017 – document uniquement disponible en anglais] <http://bit.ly/ResettlementNeeds2017>

La réinstallation comme outil de protection dans le cas des enfants réfugiés

Susanna Davies et Carol Batchelor

Il est important de veiller à ce que les initiatives nouvelles ou déjà en vigueur de réinstallation des enfants réfugiés à risques, et notamment celle prévues à l'intention des enfants non accompagnés, soient mieux adaptées à remplir leurs besoins uniques de protection dans le contexte mondialisé d'aujourd'hui.

Aujourd'hui, plus de la moitié des réfugiés et demandeurs d'asile dans le monde sont des enfants de moins de 18 ans. Des jeunes déplacés, filles et garçons, ne laissent pas seulement derrière eux leurs maisons et les membres de leurs familles mais aussi la sécurité et la stabilité essentielles à leur développement à long-terme. Face à un phénomène de déplacement forcé sur une échelle jamais vue au cours des dernières années, la réinstallation est pertinente non seulement en ce qui concerne la protection des personnes dans le besoin mais aussi en tant que mécanisme permettant un partage des responsabilités au plan mondial. Une myriade d'agences internationales ainsi que le public dans son ensemble ont démontré un regain d'intérêt pour la réinstallation, et plus particulièrement la réinstallation des mineurs.

Accorder la priorité aux enfants à risque en tant que catégorie de personnes à réinstaller remonte aux années 1980, lorsque les États-Unis ont mis en place leur Programme pour les réfugiés mineurs et non accompagnés afin d'apporter de l'aide aux enfants qui se trouvaient parmi les « boat people » qui fuyaient le Vietnam. Depuis cette période, d'autres déplacements très médiatisés, notamment celui des Garçons perdus

du Soudan, ont progressivement contribué à focaliser une attention considérable sur la situation des enfants non accompagnés qui nécessitent d'être réinstallés. D'autres pays traditionnels de réinstallation, notamment la Norvège et la Suède ont mis en place des programmes en vue de réinstaller et soutenir des réfugiés mineurs non accompagnés. Le Royaume-Uni a mis en place une nouvelle initiative en 2016 destinée à la réinstallation d'enfants réfugiés vulnérables venant du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, indépendamment du fait que leur statut soit celui d'enfant séparé ou non de leur famille.

À l'heure actuelle, le nombre de places de réinstallation est beaucoup moins important que le nombre d'enfants pour lesquels la réinstallation serait la solution optimale. Au plan mondial, l'UNHCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, a soumis en 2015 les cas de 4 500 enfants et adolescents en vue d'une réinstallation, ce qui représente 3,6 % du nombre mondial de cas soumis en vue d'une réinstallation. Un nombre nettement plus important de cas d'enfants a été soumis en vue d'une réinstallation dans le cadre d'unités familiales et au titre d'autres catégories de réinstallation que celle « d'enfants et d'adolescents à risque » du HCR.

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

Besoins actuels de réinstallation des enfants à risque

Au plan mondial, près de 100 000 enfants – soit un peu moins de 1 % de la totalité des enfants réfugiés et demandeurs d'asile sont séparés de leurs familles. Alors même que ces enfants sont extrêmement vulnérables privés de leurs parents ou gardiens habituels pour les aider, les enfants qui se trouvent réfugiés dans le cadre des unités familiales peuvent aussi se trouver confrontés à des risques graves qui parfois mettent leur vie en danger. Outre les enfants non accompagnés ou séparés de leurs familles, les enfants à risque incluent des victimes de violence sexuelle et sexiste, des enfants recrutés au sein de groupes armés, des enfants exploités et contraints de travailler dans des conditions dangereuses et nocives ainsi que d'autres enfants soumis à la violence, la maltraitance, la négligence ou l'exploitation. Des estimations s'appuyant sur les taux de prévalence des principaux risques produisent un chiffre qui pourrait atteindre jusqu'à 1,9 millions d'enfants réfugiés en situation de risque.

En se concentrant sur des contextes spécifiques de déplacement il est possible de dégager différents schémas et prévalences de risques affectant les réfugiés mineurs. Parmi les réfugiés syriens au Moyen-Orient par exemple, environ 10 000 enfants – c'est-à-dire moins de 0,5 % de la totalité des enfants parmi cette population réfugiée – sont séparés de leur famille. Des enfants en nombre bien plus importants sont confrontés à d'autres risques tout aussi néfastes notamment des formes dangereuses de travail et des mariages précoces, particulièrement à mesure que les ressources des familles s'épuisent. Parmi les réfugiés du Sud Soudan, par contre, environ 44 000 enfants – soit 5 % des enfants réfugiés – sont séparés de leur famille ou non accompagnés. Les enfants réfugiés sud-soudanais sont également confrontés à des risques conséquents en termes de violence sexuelle et sexiste, notamment des mariages précoces ainsi que des cas d'exploitation sexuelle et de travail des enfants. Des cas de recrutement d'enfants réfugiés par les groupes armés ont également été signalés, on estime à 12 000 le nombre d'enfants qui ont été enrôlés uniquement au Sud Soudan.

Il se peut toutefois que la réinstallation ne soit pas toujours la solution idéale dans l'intérêt supérieur de tous ces enfants. Dans une majorité de cas, les enfants réfugiés reçoivent un soutien destiné à répondre localement à leurs problèmes de protection, ils peuvent être réunis avec leur famille dans les pays qui accueillent les réfugiés

dans la région ou dans certains cas ils finissent par retourner dans leur pays d'origine. Savoir s'il est approprié de réinstaller un enfant pour résoudre sa situation de protection doit toujours se déterminer sur une base individuelle par le biais d'un profilage préalable à la réinstallation et par l'application des Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant¹. Toutefois le nombre extrêmement élevé de filles et de garçons concernés par des risques graves de protection comparé au nombre très limité de places de réinstallation révèle l'abîme qui sépare les besoins des solutions disponibles.

La réponse recommandée

Tout programme de réinstallation devrait inclure un ciblage de la catégorie des enfants et adolescents à risque, qu'il s'agisse d'enfants se trouvant à l'intérieur de groupes familiaux comme d'enfants séparés de leurs parents ou de leurs familles. La nouvelle initiative du Royaume Uni à l'intention des enfants venant du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord est un premier pas important dans cette direction. Il est crucial que la catégorie « enfants et adolescents à risque » cherche à éviter de promouvoir des mécanismes négatifs de survie, dans la mesure où l'on sait que des familles ont délibérément fait le choix de se séparer afin d'obtenir l'accès à des programmes qui proposent uniquement la réinstallation des enfants non accompagnés ou isolés.

Il est impératif de reconnaître que les besoins, les capacités et les risques de protection de chaque enfant sont différents, et qu'une évaluation individuelle ou la détermination de leur intérêt supérieur doit rester l'élément central décisif qui doit guider tout processus de réinstallation. L'unité de la famille, en particulier, doit rester une priorité dans le cadre des Procédures de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant et doit également être reconnue comme une considération primordiale par les États d'accueil en ce qui concerne le bien-être des enfants, en insistant sur l'impact



D'où venez-vous ? Des enfants réfugiés en Nouvelle Zélande mettent en commun leurs photos et utilisent une carte du monde pour montrer d'où ils sont venus. Centre de réinstallation de réfugiés de Mangere, Auckland, Nouvelle Zélande.

déterminant des familles en matière de protection et de développement à long-terme des enfants.

Les perspectives de réunification familiale doivent être un facteur déterminant dans la décision de réinstaller un enfant, et des mesures doivent être entreprises afin de veiller à ce que la réinstallation ne diminue ou n'entrave pas sérieusement les chances de réunification familiale future de l'enfant. Suite à leur arrivée dans un pays de réinstallation, il est important pour les enfants non accompagnés et isolés de pouvoir bénéficier d'une réunification familiale à la fois avec des membres proches ou plus éloignés de leur famille. Des restrictions en termes de visa qui empêchent des enfants d'être réunis, après leur arrivée dans un pays de réinstallation avec des membres de leur famille qu'il est possible de localiser est un obstacle de taille à la réinstallation des enfants non accompagnés ou isolés.

En outre, les politiques en matière de réunification familiale doivent tenir davantage compte des structures familiales différentes et les refléter dans les lois et les politiques. À l'heure actuelle, la plupart des pays de réinstallation limitent la réunification familiale aux membres de la famille nucléaire. De telles restrictions constituent une difficulté afin de trouver des solutions pour des enfants qui cherchent à rejoindre les membres de leur famille dans le contexte de la situation d'urgence récente en Europe. De plus, une réduction des temps d'attente et la priorisation d'un traitement rapide dans le cas d'enfants à risque sont des facteurs qui peuvent contribuer à atténuer les impacts négatifs à long-terme qu'une séparation prolongée des familles peut avoir sur le développement de ces enfants.

Finalement, un soutien permanent après l'arrivée dans les pays de réinstallation est crucial pour les enfants comme pour leurs familles. Les enfants et les adolescents à risque nécessiteront des services de protection et une assistance en continu afin de pouvoir s'intégrer dans leur nouvelle communauté. Des services psychosociaux, par le biais d'un accompagnement psychologique ou de réseaux de pairs locaux, seront essentiels en vue d'aider les enfants à risque et leurs familles à dépasser les expériences passées et démarrer leur nouvelle existence. Important également d'accorder de l'attention à des initiatives destinées à encourager l'intégration, plus particulièrement celles qui mettent en relation des enfants réfugiés et leurs familles avec des membres de la communauté locale et leur donnent des opportunités d'établir de nouveaux réseaux de soutien. Le Programme actuellement en vigueur au Canada, Travailleurs de l'établissement dans les écoles est un excellent

exemple de ce type de dispositions en soutien des enfants et des familles² réfugiés. Des travailleurs de l'établissement sont présents dans les écoles et ont pour tâche de travailler individuellement avec des enfants et leurs familles en leur apportant un accompagnement en continu, en effectuant des visites à domicile et en leur proposant des conseils ainsi qu'un soutien éducatif.

L'avenir

Notre engagement collectif en vue de répondre aux besoins des enfants à risque pourrait être mieux ciblé, et il vaudrait la peine d'élaborer de nouvelles initiatives pour répondre aux besoins. Les nouveaux programmes doivent tenir compte de tous les enfants à risque et éviter l'écueil qui consisterait à se concentrer uniquement sur les enfants non accompagnés et isolés. En parallèle, le HCR doit faire plus pour assurer l'identification active des enfants et adolescents à risque pour lesquels une réinstallation est susceptible d'être la solution la plus en adéquation avec leur intérêt supérieur. Dans le cadre des opérations de réfugiés dans lesquelles il existe déjà des systèmes d'identification et de transfert vers les services locaux de protection et de soutien des enfants réfugiés à risque, ces services doivent être mieux coordonnés avec les services de réinstallation.

Le HCR, ses partenaires et les États doivent poursuivre la recherche d'approches novatrices en vue de protéger les enfants en déplacement – que ce soit par le biais d'une réinstallation ou grâce à d'autres moyens menant vers des solutions durables³. Il est particulièrement important, que tout progrès destiné à assurer la sécurité des enfants en déplacement inclue un soutien en vue de renforcer les systèmes nationaux de protection de l'enfance afin que **tous** les enfants puissent en bénéficier. Importante également est la poursuite d'une collaboration avec les États en vue de garantir le respect des principes et des lignes directrices en vigueur qui régissent la protection et l'assistance des enfants.

Il n'est pas surprenant dans la plupart des opérations d'urgence liées aux réfugiés de constater que certains pays d'asile éprouvent des difficultés à faire face à la demande et à fournir des services de protection de l'enfance de qualité. Il n'est toutefois pas envisageable que la réinstallation soit la solution optimale en réponse à l'intérêt supérieur de la majorité des quelques 12,5 millions d'enfants réfugiés et demandeurs d'asile qu'il y a actuellement dans le monde. La plupart de ces enfants et leurs familles vont rester dans leur pays de premier asile. Et pour couvrir leurs besoins de protection c'est un investissement plus conséquent

dans des programmes de protection de l'enfance et d'éducation à long terme qui fait cruellement défaut dans le cadre des opérations de réfugiés.

De plus en plus fréquemment, la réinstallation devient un élément vital des efforts déployés par le HCR pour trouver des solutions et plaider en faveur d'un partage plus équitable de la responsabilité à l'égard des réfugiés. Dans le cadre d'un tel engagement, les processus de réinstallation pourraient être renforcés en vue de mieux répondre aux besoins distincts de protection des enfants et des adolescents à risque. Une augmentation de l'investissement dans la protection et les services sociaux destinés aux enfants dans les pays de premier asile comme dans les pays de réinstallation contribuera à aider les enfants réfugiés dans leur quête de solutions à long-terme.

Susanna Davies DAVIES@unhcr.org

Experte itinérante en protection de l'enfance, Division de la protection internationale, HCR

Carol Batchelor batchelo@unhcr.org

Directrice, Division de la protection internationale, HCR

www.unhcr.org

1. UNHCR (2008) Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant www.refworld.org/docid/48480c342.html et (2011) Manuel de terrain pour la mise en œuvre des principes directeurs du HCR relatifs à la DIS www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html
2. Voir <http://swissask.ca/>
3. Voir Document d'information pour le Dialogue du Haut-Commissaire de 2016 sur les défis de protection, Les enfants en déplacement www.unhcr.org/fr/584562384

Un partenariat inégal : les prestataires de service de réinstallation en Australie

Niro Kandasamy

En Australie la relation entre le gouvernement et les prestataires de services de réinstallation pour les réfugiés sous contrat du gouvernement doit se fonder sur davantage d'autonomie et de confiance.

En septembre 2015, le gouvernement australien a annoncé qu'il allait fournir 12 000 places supplémentaires pour réinstaller des réfugiés venant de Syrie et d'Irak, ce qui soulève la question de savoir comment il entend organiser leur réinstallation. En Australie, le gouvernement compte sur les organisations de la société civile (OSC) pour remplir ses engagements en matière de réinstallation des réfugiés mais donne peu d'indications sur la manière dont il entend soutenir les OSC pour leur permettre de faire face à une telle augmentation de leur charge de travail.

Les OSC australiennes sont les principaux acteurs du soutien apporté aux réfugiés qui sont en voie de devenir des citoyens, ce sont elles qui plaident pour obtenir la couverture de leurs besoins tout en leur apportant un soutien immédiat et plus continu en termes de logement, de santé et d'éducation. En Australie, à la fin du vingtième siècle, les OSC ont été encouragées à adopter un nouveau modèle de gestion publique qui mettait l'accent sur la concurrence et la privatisation. Les OSC devaient répondre à des appels d'offre pour l'attribution de contrats de service du gouvernement, ce qui est maintenant devenu la norme en matière de prestation de soutien à la réinstallation des réfugiés, et ces

obligations contractuelles mettent en danger l'autonomie des OSC ainsi que le mode de partenariat qu'elles ont avec le gouvernement.

Le soutien immédiat aux réfugiés après leur arrivée dans le pays est adjudgé par contrat à une série d'OSC. Les services de réinstallation fournis par ces OSC incluent des services d'assistance à l'arrivée, d'information, d'orientation (vers les agences gouvernementales qui fournissent des revenus, des soins de santé, etc.) et de logement. Après une période de six à douze mois, les réfugiés peuvent avoir accès à un Programme de subventions à la réinstallation (Settlement Grants Program - SGP) qui est également sous-traité à des OSC chargées d'aider les réfugiés à acquérir une série de compétences variées, comme par exemple d'apprendre à conduire ou à développer sa carrière.

Des ressources limitées

Même s'il y a peu d'homogénéité dans les types de soutiens qu'elles proposent aux réfugiés, les différentes OSC australiennes sont toutes touchées de manière similaire par les ressources qui leur sont attribuées et qui déterminées par les contrats gouvernementaux. Les travailleurs de première ligne de ces agences éprouvent

tous des difficultés à couvrir les besoins de leurs clients réfugiés parce qu'ils ne réussissent pas à trouver des locaux adaptés pour leurs programmes à l'intention des réfugiés et qu'ils n'ont pas suffisamment de personnel pour répartir la charge de travail et remplir les obligations administratives liées à leurs contrats.

Une des principales difficultés pour les travailleurs de première ligne tient au fait par exemple qu'ils doivent couvrir les besoins de leurs clients réfugiés avec du personnel à temps partiel. En Australie, il est traditionnel dans les OSC d'avoir des employés à temps partiel, et en conséquence beaucoup de ces organisations sont contraintes de faire appel à des bénévoles pour s'occuper de leurs programmes pour les réfugiés, une situation que soutient la Stratégie nationale sur le bénévolat du gouvernement. D'une part, les dispositions contractuelles du gouvernement, en limitant les ressources dont disposent les OSC pour employer des travailleurs à plein temps, provoquent un écart entre les ressources attribuées et les besoins des réfugiés, et d'autre part, le gouvernement démontre sa préoccupation à l'égard du bien-être des communautés réfugiées en encourageant le bénévolat au sein de la société civile afin de combler ce manque de ressources. Les OSC se voient donc dans l'obligation de trouver des solutions novatrices pour réussir à couvrir les besoins dans ce qui très clairement est en train de devenir un environnement de plus en plus précaire pour la réinstallation des réfugiés.

Il devient de plus en plus difficile pour les OSC de remplir leurs responsabilités à l'égard des réfugiés dans le cadre des structures de marché que leur imposent les programmes de réinstallation des réfugiés du gouvernement. Les OSC cherchent à défendre les besoins individuels des réfugiés à un niveau décisionnel et politique face au gouvernement. Toutefois, défendre les réfugiés, particulièrement au niveau politique est difficile pour des organisations qui se trouvent constamment dans une relation contractuelle avec le gouvernement.

Il est courant, au sein des OSC, de considérer que leur relation contractuelle avec le gouvernement les prive de toute possibilité de mener un véritable travail de plaidoyer. La réintroduction en 2014 par exemple, de Visas de protection temporaire (Temporary Protection Visas - TPV) empêche les OSC de fournir une gamme complète de services de soutien aux réfugiés dans la mesure où ceux d'entre eux qui sont soumis à ce type de visas n'ont pas accès aux mêmes types de programmes d'éducation ou de formation que ceux destinés à d'autres arrivants

humanitaires ; bien plus, les OSC voient leurs capacités à défendre la cause de ces réfugiés dont la réinstallation est incertaine et sujette à révision tous les trois ans drastiquement limitées.

Recommandations

Alors que le gouvernement australien qualifie sa relation avec les OSC de partenariat, dans la réalité cette relation est inégale et le gouvernement fait peu de cas des opinions et des préoccupations des OSC en matière de réinstallation des réfugiés.

...on observe un décalage culturel absolu et total entre les organisations de la société civile comme la mienne et le gouvernement, nous sommes totalement en décalage sur la question des réfugiés. Il est impératif de modifier la manière dont les contrats sont rédigés et il faut également modifier les relations, et cela doit se faire sur un pied d'égalité dans le cadre d'un partenariat authentique dans le véritable sens du terme. (Responsable d'une OSC)

Les travailleurs de première ligne et les responsables d'OSC sont bien conscients qu'une relation contractuelle avec le gouvernement est la norme ; ils affirment toutefois que cette collaboration doit s'axer autour d'un objectif principal de couvrir les besoins des réfugiés, y compris de ceux qui ne détiennent que des visas temporaires. Afin d'assurer un soutien effectif aux OSC australiennes dans leurs efforts de réinstallation des nouveaux réfugiés sans remettre en cause les processus établis par le gouvernement de sous-traitance des services aux réfugiés, nous proposons l'adoption des recommandations suivantes :

- Les contrats gouvernementaux doivent prioriser les besoins en ressources des OSC pour qu'elles soient en mesure de remplir leurs obligations en matière de prestation de services à l'égard des réfugiés.
- Le gouvernement doit utiliser l'expertise des OSC dans le domaine de la réinstallation des réfugiés, au-delà de simples conversations avec les gestionnaires de contrat, de manière à encourager des perspectives différentes sur la manière optimale de soutenir la réinstallation des réfugiés.
- Au moment où certaines zones rurales d'Australie deviennent rapidement des sites principaux pour la réinstallation de réfugiés syriens, les OSC qui y travaillent nécessitent une amélioration et un renforcement de leurs infrastructures et de leurs réseaux sociaux afin de pouvoir soutenir adéquatement la réinstallation des réfugiés.

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

Renforcer la responsabilité des OSC ainsi que le niveau de ressources qui leur est accordé devrait pouvoir améliorer les perspectives pour les réfugiés au moment où ils se réinstallent dans leur nouveau pays. Des relations gouvernement/OSC respectueuses - un véritable

partenariat – devraient contribuer à améliorer les stratégies de réinstallation de l'Australie.

Niro Kandasamy

nkandasamy@student.unimelb.edu.au

Doctorant, Université de Melbourne; Chercheur en sciences sociales, Anglicare Victoria
www.anglicarevic.org.au

Réinstallation des réfugiés et militantisme en Nouvelle-Zélande

Murdoch Stephens

Depuis 2013, la campagne Doing Our Bit exhorte la Nouvelle-Zélande à doubler son quota de réfugiés de 750 à 1500 places.

Avant l'accueil récent de réfugiés syriens par le Canada, la Nouvelle-Zélande était le seul pays du monde recevant un plus grand nombre de réfugiés par le biais du système de réinstallation du HCR que par le biais des demandes déposées par les demandeurs d'asile. Pour compenser le fait que seules 300 demandes d'asile sont déposées chaque année, la Nouvelle-Zélande a mis en place un système de quotas pour contribuer à sa juste part. Le nombre limité de « réfugiés soumis à quota » accueillis au sein de la population ne se base pas sur les demandes déposées par les demandeurs d'asile conformément à leurs droits mais plutôt sur les souhaits de la population tels qu'interprétés par les représentants publics.

Un cadre axé sur les droits affirme les droits des personnes à solliciter une protection indifféremment de valeur économique. Ce type de cadre est également utile pour les organisations représentant les réfugiés soumis à quota une fois qu'ils arrivent dans les pays de réinstallation. Toutefois, les institutions démocratiques (pas seulement le système politique ou les élections, mais aussi les médias, les défenseurs, les militants et les départements gouvernementaux) peuvent offrir une possibilité supplémentaire de protection des réfugiés, le nombre de réfugiés soumis à quota accueillis au sein de la population n'étant alors plus basé sur les demandes déposées par les demandeurs d'asile conformément à leurs droits mais plutôt sur les souhaits de la population tels qu'interprétés par les représentants publics.

En Nouvelle-Zélande, en raison de l'absence de débat public au sujet des réfugiés, le quota annuel, fixé à 750, n'a pas augmenté pendant 30 ans. En revanche, au cours de cette même

période, la population du pays a augmenté de 41 % tandis que son PIB réel par habitant a plus que doublé. Mais les personnes qui demandaient un quota plus élevé au cours de cette période ne se sont engagées que de manière limitée avec le grand public.

En 2013, j'ai lancé la campagne Doing Our Bit (« Faire notre part ») visant à doubler le quota de réfugiés en Nouvelle-Zélande. Au départ, cette campagne n'avait aucun financement ni aucun profil public établi. Le seul moyen de commencer était donc d'utiliser les médias sociaux et alternatifs. Nous nous sommes également concentrés sur nos amis dans les communautés des arts, de l'université et du militantisme afin



Matt Grace

Des activistes manifestent devant les bâtiments du gouvernement à Wellington en Nouvelle Zélande.

d'amplifier le message que nous souhaitions transmettre au grand public. Ces relations nous ont permis d'organiser nos premières réunions avec des parlementaires sympathisants des partis d'opposition. Nous sommes même parvenus à convaincre le premier parti d'opposition, les Travailleurs, d'inclure l'augmentation du quota des réfugiés dans son manifeste électoral, ce qui représentait un pas dans la bonne direction.

Dès février 2015, d'autres groupes de défense faisaient également campagne pour doubler ce quota. Au fil du temps, nous avons ralliés des célébrités à notre cause ainsi que l'appui de maires et d'autres agences prestataires de services aux réfugiés. Afin d'engager le grand public, nous avons organisé des réunions publiques, des distributions de brochures et des expositions d'art. Deux ans après le début de la campagne, et avant que ne survienne la crise des migrants en Europe, un sondage indiquait que 53 % des Néo-Zélandais étaient favorables à une augmentation du quota. En septembre 2015, le gouvernement a annoncé que le quota inclurait 600 places supplémentaires (pour les Syriens) sur trois ans.

Bien que nous nous soyons concentrés sur les institutions démocratiques, les déclarations relatives aux valeurs des droits humains étaient importantes pour la campagne. Toutefois, nous avons utilisé les droits humains pour lancer un appel au public par le biais des institutions démocratiques et non pas pour appuyer une requête légale devant les tribunaux. En plus des droits humains, la campagne se basait également sur diverses interprétations de ce qui semblait juste (« faire notre part ») et était motivée par des statistiques convaincantes qui comparaient notre contribution à celle d'autres pays. L'un des messages importants de la campagne expliquait, par exemple, que même si l'Australie traitait les demandeurs d'asile de manière épouvantable, la Nouvelle-Zélande se dérobait elle aussi à ses responsabilités en continuant d'appliquer un quota de réfugiés minuscule et immuable.

Avec des groupes prestataires de services aux réfugiés, nous avons illustré des histoires de réinstallation aux résultats positifs et cadré le débat plus général autour de l'absence d'augmentation du quota. Il est possible de conduire une campagne en faveur d'une augmentation du quota de réfugiés sans pour autant encadrer la problématique de manière à ce que le quota devienne la seule possibilité légitime de protéger les réfugiés, en particulier si des défenseurs travaillent avec les grands médias pour clarifier les deux catégories de protection des réfugiés. En fait, l'attention accordée au

quota se traduisait par une perte d'intérêt pour les reportages négatifs et exagérés sur les demandeurs d'asile, et la plupart des débats sur les questions de sécurité liées à l'arrivée de réfugiés en Nouvelle-Zélande se basent aujourd'hui sur la sélection par les autorités des réfugiés arrivant dans le cadre du quota.

Limites de la réinstallation

En Nouvelle-Zélande, le quota de réinstallation des réfugiés est planifié par intervalles de trois ans. Ce système permet de prévoir des augmentations progressives du quota tout en évitant les critiques à propos de l'absorption chaotique ou du « déferlement » des réfugiés. Ainsi, alors que l'on pourrait s'attendre à ce que les demandes d'asile fluctuent en fonction de l'évolution des conflits et des persécutions, les organisations préconisent une augmentation du quota de réfugiés doivent mobiliser l'appui du public au moment de la révision de ce quota ainsi qu'en période électorale. Bien que la résonance internationale de la récente crise des réfugiés ait contribué à accélérer l'augmentation de notre quota permanent, nous étions confiants que nous obtiendrions cette augmentation.

En juin 2016, le gouvernement a donc annoncé que le quota de réfugiés augmenterait pour passer de manière permanente à 1000 places d'ici 2018, et que les possibilités de parrainage communautaire seraient également développées. Cette augmentation ne correspondait pas au chiffre pour lequel nous et d'autres acteurs avaient fait campagne, cela dit, les deux principaux partis d'opposition ont depuis adopté une politique visant à accroître ce quota à 1500 places, tandis que les éditoriaux de tous les grands journaux ont condamné la faible augmentation du quota et que le sentiment populaire est toujours largement en faveur de l'acceptation des réfugiés.

La Nouvelle-Zélande fait face à quatre grands défis en ce qui concerne l'accueil et la réinstallation des réfugiés. Premièrement, il est facile pour des pays comme la Nouvelle-Zélande de donner priorité à certains types de réfugiés. Avant l'intérêt public récemment porté aux réfugiés, les responsables sélectionnaient les réfugiés qui, selon eux, s'installeraient le plus facilement, plutôt que de se concentrer sur les plus vulnérables. Alors que des catégories avaient été établies pour l'accueil de cas médicaux et de personnes handicapées, celles-ci ont été considérablement réduites depuis 2009. Le gouvernement actuel a également limité, dans le cadre du nouveau quota, l'accueil des réfugiés originaires du Moyen-Orient et d'Afrique aux

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

seules personnes ayant déjà de la famille dans le pays, ce qui représente un véritable refus de donner priorité aux personnes les plus vulnérables, comme le demande le HCR¹.

Deuxièmement, la sélection et le transport des réfugiés par les autorités dans le cadre d'un système de quotas normalise un système qui demande aux réfugiés d'attendre des places disponibles, alors qu'elles sont en nombre beaucoup moins élevé qu'il ne le faudrait.

Troisièmement, l'intérêt porté aux quotas de réfugiés en temps de crise peut détourner l'attention d'autres besoins immédiats, tels que l'aide aux pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés. En définitive, les appels à une augmentation du quota de réfugiés doivent être liés aux appels à une augmentation de l'aide, et non pas être lancés en concurrence à ces derniers.

Enfin, la Nouvelle-Zélande commence seulement à déployer des programmes de parrainage communautaire, qui permettront au public d'être plus réactif en période de crise. Si la campagne *Doing Our Bit* a rencontré un succès limité, c'est notamment

parce qu'une grande partie de l'enthousiasme initial du public n'a pas été exploité alors que le gouvernement tentait de freiner sa réponse pour ne pas s'aliéner certains de ses soutiens.

Les efforts de la Nouvelle-Zélande pour accroître son quota de réfugiés longuement immuable montrent qu'un cadre axé sur les droits est nécessaire mais pas suffisant pour garantir la robustesse d'un programme de réinstallation. En outre, si l'on s'attache exclusivement à la réinstallation, il est alors possible d'aboutir à une situation où les mouvements des personnes sollicitant l'asile sont délégitimés et les droits prévus par la Convention relative aux réfugiés sont refusés. La fonction d'un cadre démocratique est de préconiser des mesures de protection qui dépassent et qui complètent une approche axée sur les droits.

Murdoch Stephens murdochstephens@gmail.com
Doing Our Bit campaign www.doingourbit.co.nz

1. (UNHCR) *Projected Global Resettlement Needs 2017*
<http://bit.ly/UNHCR-ResettlementNeeds2017-fr>

Le traitement différencié des réfugiés en Irlande

Natalya Pestova

Le gouvernement irlandais déploie des efforts considérables pour réinstaller les réfugiés syriens arrivant dans le cadre du processus de réinstallation du HCR mais il offre peu d'appui aux réfugiés (dont certains viennent également de Syrie) qui sollicitent l'asile de manière individuelle en vertu du système de protection internationale.

En réponse à la guerre en Syrie, le gouvernement irlandais a entrepris d'accueillir 4 000 réfugiés. La société civile et, plus généralement, la population irlandaise partagent ce sentiment de solidarité avec les personnes ayant souffert en Syrie, tandis que le slogan « Bienvenue aux réfugiés » a largement circulé au cours de l'année dernière. Dans le cadre de son engagement à accueillir ces personnes, l'État irlandais déploie des efforts importants et une assistance considérable en appui au programme de réinstallation des réfugiés syriens selon le processus organisé par l'agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR).

Entre 2000, date de son commencement, et fin novembre 2016, le programme de réinstallation dirigé par le HCR a apporté son appui à 1 705 personnes vulnérables originaires de 27 pays différents, dont l'Irak et la Syrie, pour les aider à commencer une nouvelle vie en Irlande¹. Conformément à leur

récent engagement d'accueillir 4 000 réfugiés syriens, les autorités irlandaises ont commencé à planifier la réinstallation de familles établies dans des camps de réfugiés hors de Syrie. À la mi-2016, plusieurs cohortes de Syriens étaient arrivées en Irlande et avaient été placées dans différents endroits à travers le pays. Les autorités fournissent des ressources financières à ces personnes pour les soutenir au cours de la première année de transition et pour aider immédiatement les familles à entrer en contact avec les écoles, les services de santé, les autorités responsables du logement, etc. Les organismes officiels sont mobilisés afin de garantir aux réfugiés un accès équitable aux services. Leurs besoins spécifiques immédiats, par exemple l'interprétation ou la garde d'enfants, sont pris en compte et satisfaits, dans la mesure du possible. L'engagement et l'intégration dans la communauté font également partie du processus de soutien à la réinstallation. Cette approche

pratique et bien pensée de la réinstallation, même si elle se ne dure probablement qu'à peine plus d'un an, serait tout à l'honneur du gouvernement irlandais si on la considérait en dehors du contexte plus général de ses politiques et de ses pratiques en matière d'immigration.

Parallèlement aux efforts de réinstallation de ces réfugiés, 4 209 demandeurs d'asile (arrivés en Irlande par leurs propres moyens) attendent la décision relative à leur demande de protection et sont logés dans des conditions semblables à une prison à ciel ouvert, dans le cadre d'un système appelé « Direct Provision » (« Prestation directe »), qui ne permet pas aux demandeurs d'asile de travailler, d'étudier ni de cuisiner pour eux-mêmes. En 2016, 109 demandes ont été déposées par des demandeurs d'asile syriens en Irlande².

Il faut parfois attendre jusqu'à dix ans pour que les autorités rendent leur décision finale concernant l'octroi de l'asile. Aucun soutien structuré n'est fourni aux personnes qui ont sollicité l'asile d'elles-mêmes dans le cadre du système de protection internationale et dont le statut a finalement été reconnu. Les anciens demandeurs d'asile sont abandonnés à leur propre sort et doivent subvenir eux-mêmes à leurs besoins pendant leur transition vers une vie indépendante, si bien que la pauvreté et les difficultés les attendent inévitablement sur le chemin.

La position du gouvernement en matière de « migration équilibrée »

Le nouveau gouvernement élu début 2016 a énoncé sa position en matière de migration dans une section intitulée « Garantir une migration équilibrée » (« Ensuring a Balanced Migration ») dans son Programme pour un Gouvernement de partenariat (Programme for a Partnership Government)³. Ce programme s'engage à offrir un refuge sûr aux réfugiés arrivant en Irlande dans le cadre du programme de réinstallation et à garantir leur intégration. En revanche, il n'utilise pas le même langage à propos des réfugiés sollicitant une protection dans le cadre du système établi par le droit international des réfugiés. La position du gouvernement en matière de migration se préoccupe fortement de la protection des frontières. Les multiples références à des mesures telles que « combattre la migration illégale », « se montrer plus sévère en cas d'abus » par de « faux demandeurs d'asile » et faciliter les expulsions sont loin de constituer une politique équilibrée.

La formulation du Programme pour un gouvernement de partenariat implique l'existence

de deux catégories de migrants : les bons et les mauvais. Les bons migrants sont les bienvenus en Irlande et leurs besoins sont reconnus, tandis que les mauvais migrants ne sont pas les bienvenus et doivent être expulsés. Cette approche renforce les préjugés à l'encontre des demandeurs d'asile et ne contribue aucunement à la construction d'une société inclusive et égalitaire qui accorde aux migrants un même niveau de reconnaissance, de participation et d'opportunités.

En raison de ses préoccupations en matière de protection des frontières, le programme a manqué l'occasion de formuler une réponse exhaustive et juste face à l'immigration, notamment en ce qui concerne les conditions d'accueil des personnes à la recherche d'une protection en Irlande. Le programme a reconnu l'impact négatif du système de prestation directe sur la vie familiale des demandeurs d'asile mais sans reconnaître pour autant que ce système nuisait également au développement des enfants, aux libertés individuelles et à des conditions de vie digne.

Sortir du système de prestation directe

Afin d'éliminer l'arriéré de demandes déposées par des personnes qui attendent la détermination de leur statut depuis plus de cinq ans, un grand nombre de demandeurs d'asile se sont vus



Image de couverture de la Brochure Mayo Multilingual Support Services <http://bit.ly/MIAppf>

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

confirmer leur statut en 2015 et 2016. Il s'agissait d'une grande avancée et d'une « libération » pour les personnes qui étaient coincées dans les complexités du processus de protection irlandais depuis 10 ans parfois, voire plus encore dans certains cas. Toutefois, même après la reconnaissance finale de leur statut, presque aucun soutien ciblé de quelconque type n'a été apporté à ces réfugiés pour les aider à opérer la transition vers une vie indépendante et s'intégrer dans leur communauté. Seules quelques mesures symboliques ont été prises, par exemple la distribution d'une brochure informative (*Your Guide to Independent Living*) et des séances d'information proposées tous les trimestres aux résidents des centres à qui le statut de réfugié a été accordé.

Les réfugiés continuent de vivre avec une allocation de 19,10 € par semaine et on s'attend à ce qu'ils parviennent eux-mêmes à naviguer les procédures bureaucratiques complexes, par exemple demander une carte d'immigrant ou des prestations de sécurité sociale, faire un dossier de logement social, trouver un logement privé sous location et négocier l'allocation d'aide au logement. Les réfugiés doivent quitter le logement fourni par le système de prestation directe mais leurs coûts de déplacement pour visiter d'autres

logements ne sont pas couverts, si bien qu'ils doivent essayer de couvrir ces coûts et celui des appels téléphoniques avec leur budget hebdomadaire de 19,10 €¹. Une réfugiée nous a confié qu'elle avait reçu une allocation de 16 € pour un billet de train pour l'aider à quitter le Centre et se réinstaller ailleurs en emmenant tous ses effets personnels et ménagers. Les familles sont ainsi abandonnées à une vie de pauvreté, et doivent rembourser les sommes empruntées à des amis ou des « usuriers » afin de couvrir leurs frais de réinstallation.



Observations comparatives

Le Programme pour un gouvernement de partenariat donne le ton des politiques et des pratiques en matière d'immigration et envoie actuellement un message de division aux prestataires de services et au public. Sa position met en lumière le traitement différentiel accordé par l'État, dans le cadre duquel les besoins des réfugiés syriens réinstallés sont bien pris en considération tandis que ceux des personnes sortant du système de prestation directe semblent ne pas compter. Un tel traitement préférentiel constitue une politique inéquitable, qui creuse les inégalités dans la société et peut engendrer la frustration et même les conflits entre différents groupes vulnérables. Pour les réfugiés syriens déposant une demande d'asile en Irlande dans le cadre du système général de protection internationale, il doit être difficile de comprendre pourquoi leurs compatriotes arrivés en Irlande via le processus du HCR bénéficient d'un logement social et d'un éventail d'autres services de soutien, tandis qu'eux-mêmes peinent à trouver des locations privées à un coût abordable (dans le contexte de la profonde crise du logement qui sévit actuellement en Irlande) et doivent affronter un processus de transition complexe sans aucun appui.

Pour les professionnels du secteur, il est particulièrement préoccupant de constater que les personnes sollicitant une protection en vertu des procédures de la Convention relative aux réfugiés ne sont pas traitées de la même manière que les personnes réinstallées dans le cadre du processus du HCR. Les organismes de défense des droits humains, tant nationaux qu'internationaux, devraient s'adresser à l'État irlandais pour faire part de leurs préoccupations quant à son traitement des réfugiés. Cette négligence à l'égard du principe d'égalité, pourtant central aux droits humains, doit être remise en question dans le cadre de la législation nationale sur l'égalité et du droit constitutionnel, européen et international des droits humains.

Natalya Pestova pestovang@gmail.com

Coordinatrice de projets, Mayo Intercultural Action
www.miamayo.ie

1. www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/resettlement-locations-en
2. Chiffres de septembre 2016
3. Section 11.10 www.merriionstreet.ie/MerriionStreet/en/ImageLibrary/Programme_for_Partnership_Government.pdf
4. Voir le Conseil irlandais pour les réfugiés (2016) *Transition: from Direct Provision to life in the community* <http://bit.ly/IrishRefCouncil-Transition>

Vers un nouveau cadre pour l'intégration aux États-Unis

Catherine Tyson

Les politiques de réinstallation aux États-Unis ont une vision de l'intégration qui est totalement déconnectée de celle des réfugiés eux-mêmes.

L'intégration est un défi crucial pour les réfugiés réinstallés qui souhaitent s'établir et réussir au sein de leur nouvelle communauté. Le régime de réinstallation des États-Unis, fondé sur la loi de 1980 relative aux réfugiés (Refugee Act), définit les indicateurs de réussite de l'intégration et de la réinstallation¹. Cependant, dans le cadre du régime actuel de réinstallation aux États-Unis, certains réfugiés, et peut-être beaucoup d'entre eux, se retrouvent en difficulté, y compris longtemps après que la période officielle de réinstallation soit terminée. La persistance de la pauvreté et des faibles revenus qui caractérisent de nombreuses communautés de réfugiés², la hausse du taux de suicide parmi certaines d'entre elles³ et les sentiments de frustration et d'isolement exprimés par les réfugiés réinstallés sont seulement quelques-uns des indicateurs suggérant que la politique actuelle de réinstallation aux États-Unis ne permet finalement pas à la population qu'elle est censée desservir de trouver le chemin d'une réussite générale et durable.

En partant d'études ethnographiques des communautés irakiennes et népalo-bhoutanaises à Chicago en 2013 et d'une analyse des politiques de réinstallation des États-Unis (principalement la loi relative aux réfugiés) j'ai découvert plusieurs points de divergence évidents quant à la manière dont les politiques et dont les populations de réfugiés envisagent l'intégration, ainsi que certaines différences d'intégration entre deux communautés de réfugiés.

Indicateurs d'intégration dans la politique des États-Unis

Dans la politique des États-Unis en matière de réinstallation des réfugiés, l'intégration repose sur les notions néolibérales du citoyen productif, telles que l'autosuffisance et l'indépendance. Les dispositions spécifiques énoncées dans la loi relative aux réfugiés pour le financement fédéral d'activités d'intégration, et pour la majorité des activités financées par des subventions fédérales ou des États, sont celles qui portent sur l'acquisition de compétences de base en anglais et le placement professionnel. Il ne laisse aucun doute que cette approche définit l'autosuffisance économique en tant que principal indicateur

d'une intégration réussie. En effet, la note de bas de page (1)(A)(i) de la Section 411 de la loi⁴ stipule expressément que l'objectif du Bureau de réinstallation des réfugiés est de mettre suffisamment de ressources à disposition pour la formation et le placement professionnels afin que les réfugiés atteignent le plus rapidement possible l'autosuffisance économique.

L'acquisition de la langue anglaise est uniquement considérée importante dans la mesure où elle peut aider les réfugiés à trouver un emploi et devenir financièrement indépendants. La loi stipule que l'anglais doit être enseigné à un niveau suffisant pour permettre aux réfugiés de trouver un emploi ; elle ne mentionne nullement l'apprentissage de l'anglais en vue de remplir des fonctions sociales ou même de renforcer davantage l'autonomie des personnes pour évoluer au sein de l'infrastructure du pays. L'orientation économique des politiques suggère que la réinstallation s'attache davantage à l'intégration dans l'économie locale qu'à l'intégration dans la communauté en général. Cette orientation particulière s'avère un point de divergence profond et immédiat par rapport à la manière dont les réfugiés népalo-bhoutanais et irakiens perçoivent l'intégration.

Indicateurs d'intégration parmi les réfugiés

Pour les réfugiés bhoutanais, les indicateurs d'intégration sont l'acquisition de la langue anglaise, la visibilité culturelle et la préservation de la culture, tandis que pour les réfugiés irakiens il s'agit de l'acquisition de la langue anglaise, des relations avec les Américains et de la mobilité socio-économique, une moindre importance étant accordée à la préservation de la culture.

L'acquisition de la langue anglaise était clairement considérée comme importante en elle-même, plutôt que comme un simple outil facilitant l'autosuffisance économique. Les réfugiés irakiens et bhoutanais reconnaissent la nécessité de l'anglais pour obtenir un emploi et devenir financièrement indépendants mais ils considéraient également l'acquisition de cette langue comme indispensable à la formation de relations sociales et à l'intégration à leur nouvel environnement. Tant les réfugiés irakiens que bhoutanais souhaitaient

acquérir une bonne maîtrise de l'anglais et non pas seulement les connaissances minimales pour leur permettre de trouver un emploi.

Les réfugiés considéraient la préservation de la culture comme un moyen d'établir et de consolider les relations dans les familles et avec la communauté des réfugiés en général mais aussi de renforcer leur intégration, dans la mesure où ils pouvaient rester attachés à leur culture au sein d'une société diverse. Les activités liées à la préservation de la culture atténuent également le stress psychologique découlant du processus de réinstallation et, par là-même, réduisent indubitablement les obstacles à l'intégration. Pourtant, alors que la préservation de la culture constituait un indicateur d'intégration pour les deux groupes de réfugiés, elle n'est pas une seule fois mentionnée dans la loi relative aux réfugiés.

Si les questions économiques occupaient peu de place dans la vision de l'intégration des Bhoutanais, elles constituaient en revanche des indicateurs d'intégration importants pour les réfugiés irakiens, qui étaient soucieux d'atteindre l'indépendance économique même s'ils ne considéraient pas que cet objectif se caractérisait principalement par l'indépendance vis-à-vis de l'assistance publique. Les réfugiés irakiens étaient plus attachés que les Bhoutanais à la mobilité socio-économique en tant qu'indicateur d'intégration, comme en témoignait leur intérêt à approfondir leurs compétences linguistiques en anglais et poursuivre d'autres études formelles qui leur permettraient d'accéder à un éventail plus large de possibilités d'emploi.

La visibilité culturelle, à laquelle les réfugiés népalo-bhoutanais étaient spécifiquement attachés, constituait un indicateur d'intégration intéressant. Le sentiment d'appartenir à une communauté relativement petite et nouvelle à Chicago, exprimé presque universellement, contribuait à un sentiment d'aliénation vis-à-vis de la population américaine plus générale. Comme aucun immigrant népalo-bhoutanais n'avait vécu à Chicago avant 2008, il n'existait aucune ressource communale pour faciliter leur intégration. Malheureusement, la loi de 1980 relative aux réfugiés ne définit aucun cadre pour développer ou financer des programmes qui pourraient venir en aide aux personnes n'appartenant à aucune communauté établie.

Comblent l'écart

Dans l'ensemble, on pouvait observer seulement quelques domaines de convergence entre la politique et la manière dont les réfugiés envisageaient l'intégration tandis qu'un seul aspect, l'acquisition de la langue anglaise, figurait dans toutes les visions de l'intégration. En revanche,

les différences étaient bien plus nombreuses et évidentes entre la manière dont chaque population de réfugiés percevait l'intégration et dont celle-ci était codée dans la politique de réinstallation, ce qui révélait de grandes disparités et pouvait également contribuer à des résultats moins que désirables en matière de réinstallation.

Le cadre actuel de la politique de réinstallation des États-Unis établit une corrélation entre les résultats publics (par exemple, trouver un emploi grâce auquel le réfugié n'a plus besoin d'aide publique et acquérir les bases minimum en anglais nécessaires à cet emploi) et l'intégration « réussie », bien qu'il existe un écart entre les préconceptions de cette politique et la manière dont les réfugiés appréhendent l'intégration réussie.

Ces dernières années, les chercheurs et les professionnels de la réinstallation ont noté l'inefficacité du régime actuel de réinstallation aux États-Unis. Afin d'offrir une aide plus efficace à la réinstallation aux États-Unis, il faudra créer un cadre de réinstallation qui comble l'écart entre la politique et l'intégration telle qu'elle est vécue, en tenant compte des différentes considérations culturelles dans l'élaboration de nouvelles politiques et pratiques. Bien qu'il pourrait s'avérer problématique de définir des politiques de réinstallation pour chaque groupe de réfugiés, il n'en est pas moins nécessaire de prendre en compte les facteurs permettant aux réfugiés de se sentir intégrés, afin de les servir avec efficacité.

Si le processus d'élaboration des politiques tient compte des indicateurs d'intégration réussie tels que définis par les populations de réfugiés, il est alors possible d'améliorer les résultats à long terme pour les populations réinstallées. Enfin, des recherches sur le nombre de réfugiés réinstallés qui se considèrent mal intégrés, et comment ce sentiment est corrélé à des résultats négatifs au regard des indicateurs de la politique actuelle et des indicateurs des réfugiés, pourraient à l'avenir inciter les autorités à réviser la politique de réinstallation en vigueur aux États-Unis.

Catherine Tyson cgtyson15@gmail.com

Étudiante diplômée entrante, Johns Hopkins School of Advanced International Studies

<http://krieger.jhu.edu/internationalstudies/>

1. Loi publique des États-Unis 96-212. 94 Stat. 102. (17 mars 1980) <http://uscode.house.gov/statutes/pl/96/212.pdf>

2. Capps R et Newland K (2015) *The Integration Outcomes of US Refugees: Successes and Challenges*, Migration Policy Institute. www.migrationpolicy.org/research/integration-outcomes-us-refugees-successes-and-challenges

3. Centers for Disease Control and Prevention (2013) *Suicide and Suicidal Ideation Among Bhutanese Refugees – United States 2009 – 2012* www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm6226a2.htm

4. www.acf.hhs.gov/orr/resource/the-refugee-act

Comment les groupes communautaires de réfugiés soutiennent la réinstallation

G Odessa Gonzalez Benson

Les groupes communautaires de réfugiés doivent souvent remplir des lacunes de service après la réinstallation, mais ils sont rarement reconnus et sont mal intégrés aux processus officiels de réinstallation.

Très rapidement après l'arrivée aux États-Unis (US) des premiers réfugiés bhoutanais en 2008, ceux-ci ont commencé à former de petits groupes dans pratiquement chaque ville afin de répondre aux besoins les plus pressants de leur communauté. Ces groupes communautaires ont surgi de la base à partir de réseaux sociaux déjà existants et offraient un moyen effectif de sensibilisation de la communauté et traduisaient ce qui est peut-être une réaction fondamentale parmi les communautés migrantes, à savoir se rassembler pour résoudre les difficultés communes. Les chefs de ces groupes étaient ceux qui avaient le niveau le plus élevé d'éducation, qui parlaient couramment l'anglais, et qui avaient déjà une réputation et une expérience de travail, notamment en tant que chefs ou enseignants lorsqu'ils se trouvaient dans les camps de réfugiés.

Parce que les réfugiés réinstallés sont souvent placés à proximité les uns des autres, le message à propos de ces individus clés s'est facilement propagé et il est devenu relativement aisé de les joindre pour obtenir de l'assistance. Les conseils et les orientations qu'ils ont fournis (gratuitement) avaient pour objectif d'atténuer les difficultés émotionnelles pendant la période de transition de la communauté. Ils étaient également les personnes vers lesquelles se tourner à un moment de crise, comme par exemple en cas d'urgence médicale. En tant que groupe, ils organisaient des discussions publiques informelles, des cours d'anglais ainsi que la célébration des événements culturels et religieux traditionnels.

Ces groupes communautaires de réfugiés au niveau local ont pendant longtemps fait partie du processus de réinstallation aux États-Unis, complétant les services professionnels et remplissant des lacunes importantes, tout en favorisant l'accès à l'autosuffisance de bien d'autres manières. Au niveau officiel, neuf agences nationales non gouvernementales de réinstallations sont sous contrat et financées sur une base annuelle par le Bureau de la réinstallation des réfugiés du gouvernement fédéral des États-Unis pour apporter des services d'aide à la transition aux réfugiés, pour couvrir leur besoins

essentiels et les aider à s'autonomiser au cours des phases précoces de leur réinstallation. Ces agences sont consultées par le gouvernement dans le cadre de l'élaboration de politiques et de la planification des processus de réinstallation, y compris lorsqu'il s'agit de déterminer le placement adéquat des réfugiés à travers les villes américaines.

Inclus – sans être entièrement intégré

Les professionnels qui travaillent dans ces agences de réinstallation et les chefs des groupes communautaires bhoutanais apportaient des formes similaires d'assistance, particulièrement pendant les premières phases de la réinstallation, mais ils différaient en termes de légitimité, de ressources et du soutien reçu. Les travailleurs sociaux proposaient également des cours d'anglais, par exemple, dans le cadre de services pour lesquels ils étaient mandatés. Toutefois, les professionnels des agences se voyaient souvent dans l'incapacité de répondre aux besoins divers et immédiats de l'ensemble des réfugiés, du fait de leurs ressources limitées et du nombre de leurs dossiers. De plus, les services de gestion des cas financés par le gouvernement fédéral ne duraient généralement que huit mois, et seuls certains cas spéciaux avaient droit à un soutien supplémentaire. En outre, il était particulièrement difficile pour des travailleurs sociaux qui ne parlaient que l'anglais de communiquer et d'aider les réfugiés bhoutanais qui ne parlaient que leur langue maternelle. Les chefs des groupes communautaires bhoutanais se sont donc mobilisés pour remplir ces lacunes de service laissées par les agences de réinstallation.

Et de fait, les agences de réinstallation ont reconnu la valeur des groupes communautaires et de leurs chefs, et les ont souvent recrutés pour apporter des services et travailler dans le cadre de projets financés par des subventions. Bien souvent également, les agences de réinstallation ont consulté les chefs de ces groupes afin de vérifier si les services qu'elles proposaient étaient culturellement appropriés et efficaces ou pour obtenir la participation de la communauté aux projets.

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

Ces types d'emplois et de consultations n'ont toutefois que très rarement évolué vers des formes plus significatives de partenariat. Dans leur grande majorité, les chefs des communautés bhoutanaises avaient l'impression de ne pas avoir de voix dans la planification de la réinstallation et de n'avoir aucun accès aux ressources et aux liens institutionnels dont disposaient leurs homologues professionnels des agences de réinstallation. Après quelques années, très peu de ces groupes avaient obtenu suffisamment d'assistance technique et financière pour être en mesure de renforcer leurs capacités organisationnelles et il n'y avait que peu ou pas d'espace pour une intégration légitime des groupes communautaires aux agences de réinstallation. Malgré un engagement actif sur le terrain, la prise en charge des programmes et des projets étaient rarement transférée aux groupes communautaires ou partagée avec eux.

Alors qu'ils cherchaient par leurs efforts à compléter les services professionnels en couvrant des besoins sociaux et pratiques plus généraux, les groupes communautaires des réfugiés bhoutanais ont également cherché de nouveaux moyens pour répondre à des besoins émergents spécifiques et des objectifs plus généraux. Dans une ville, par exemple, les chefs des groupes communautaires bhoutanais ont collaboré avec un groupe local de plaidoyer. De nombreuses familles bhoutanaises et leurs enfants avaient été placés par les agences de réinstallation dans une zone qui se trouvait juste en dehors de la zone couverte par les écoles et les transports en commun. De nombreux enfants bhoutanais se voyaient donc contraints de parcourir pratiquement 5km à l'aller et au retour le long d'une route à fort trafic considérée dangereuse pour les piétons. Le groupe communautaire a fait cause commune avec le groupe de plaidoyer pour organiser des événements publics, dont les plus importants ont rassemblé plusieurs centaines de personnes, afin de mobiliser les résidents autour de ce problème et obtenir un soutien populaire élargi. En conséquence, les administrateurs de l'école ont modifié la politique de couverture du transport scolaire de manière à mieux prendre en compte les besoins des familles nouvellement arrivées.

Dans une autre ville, c'est le gouvernement municipal qui est devenu le partenaire du groupe bhoutanais. Dans ce cas précis, l'un des projets était un programme agricole très apprécié de la communauté bhoutanaise dont de nombreux membres traditionnellement avaient été des agriculteurs dans leur pays d'origine. Les Bhoutanais avaient participé aux équipes de planification et de mise en œuvre et avaient collaboré avec les travailleurs municipaux.



Des réfugiés bhoutanais réinstallés aux États-Unis travaillent dans des jardins maraîchers qu'ils ont mis en place avec l'aide de l'ONG Citizen D. www.citizen.org

Comme dans le cas d'une coopérative agricole conventionnelle, l'équipe s'était assurée un financement et un terrain, et avait organisé les travailleurs et les bénévoles pour planter, récolter, commercialiser et administrer l'exploitation. Cette ferme non seulement produisait suffisamment pour faire tourner une petite entreprise mais suscitait également un engagement et un sentiment d'appartenance chez les membres de la communauté.

Dans un troisième cas, dans une autre ville, un groupe communautaire de réfugiés bhoutanais a d'abord cherché en interne puis s'est tourné vers de nouveaux partenaires pour résoudre la question de la citoyenneté des membres plus âgés de la communauté bhoutanaise. Obtenir la citoyenneté est important d'un point de vue tant politique que d'intégration symbolique mais aussi en ce qui concerne la stabilité économique que cela confère. Néanmoins, les Bhoutanais les plus âgés qui dans leur majorité ne parlent pas l'anglais et ne peuvent donc pas passer les tests de langue requis pour obtenir la citoyenneté américaine, ne peuvent pas être naturalisés et sont privés des droits à une assistance publique qui leur fait défaut et que dans d'autres circonstances ils pourraient recevoir. Les organisations qui offrent de manière plus générale des cours de citoyenneté aux immigrants n'avaient pas de solution efficace pour répondre aux problèmes de langue des membres plus âgés de la communauté bhoutanaise. Le groupe communautaire a donc développé son programme et ses stratégies propres pour enseigner la langue aux étudiants plus âgés et leur proposer des cours de citoyenneté en népalais et en anglais assurés par des chefs bénévoles. Les chefs de la communauté ont cherché à obtenir des conseils et une assistance directement auprès d'experts juridiques et médicaux en vue d'obtenir des dispenses pour les examens de nationalité. Même s'ils ont tenté non seulement de résoudre des cas

individuels mais aussi de trouver des solutions plus globales, l'absence de citoyenneté des membres âgés de la communauté est un problème social qui reste en grande partie non résolu.

La reconnaissance des groupes communautaires de réfugiés

Ces cas démontrent ce qu'il est possible de faire en marge du processus officiel de réinstallation et prouvent ainsi par la même occasion ce qui fait défaut à ce processus. Le recours à des groupes de plaidoyer, des autorités locales et des professionnels spécialisés peut permettre l'introduction de nouveaux moyens pour résoudre des difficultés émergentes et pour dépasser la simple couverture des exigences les plus essentielles de la réinstallation. Ne pas tenir compte des efforts menés par les communautés traduit non seulement un manque de soutien mais un « gaspillage »

actif du potentiel de ces communautés. Une première étape pourrait peut-être consister à reconnaître la validité des stratégies et des capacités existantes des communautés à travers des déclarations publiques d'approbation et de reconnaissance. Une seconde étape serait de légitimer les groupes de réfugiés et les services qu'ils offrent en compensant financièrement l'assistance apportée au niveau de la communauté, en accordant un statut aux chefs en tant que participants aux équipes de planification, en apportant une assistance technique au renforcement des capacités et, plus important encore en autorisant les groupes communautaires des réfugiés à participer officiellement à la politique de réinstallation.

G Odessa Gonzalez Benson obenson@uw.edu
 Doctorante, Faculté de service social, Université de Washington <http://socialwork.uw.edu/>

Les pratiques d'exclusion des réfugiés en vigueur aux États-Unis

Katherine Knight

La question du « soutien matériel » apporté à une organisation considérée comme impliquée dans une activité terroriste suscite de nombreuses controverses aux États-Unis dans les milieux juridiques spécialisés dans l'immigration, le plus souvent en ce qui concerne la question de ce soutien lorsqu'il est apporté sous la contrainte.

La durée moyenne du temps écoulé entre le moment où un réfugié est soumis au Programme d'admission des réfugiés des États-Unis par le HCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, et celui où le réfugié arrive aux États-Unis est de 18 à 24 mois. Pendant cette période, une multitude d'agences gouvernementales effectuent des vérifications de sécurité et font passer des tests de santé et des entretiens qui ont tous pour but de déterminer s'il est acceptable d'admettre cet individu spécifique sur le territoire des États-Unis. Même en présence de ce processus de contrôle à niveaux multiples, les services de l'immigration reçoivent de manière constante des appels de citoyens américains comme de politiciens élus leur enjoignant de suspendre le programme d'admission des réfugiés au nom de la sécurité nationale. Aucune base statistique valide ne permet de soutenir les craintes qui motivent ces appels ; une part absolument minimale des centaines de milliers de réfugiés réinstallés aux États-Unis ont été arrêtés pour des accusations liées au terrorisme.

Exclure quelqu'un pour avoir soutenu une organisation terroriste semble être une mesure concrète en vue de garantir la sécurité nationale, mais une attention plus minutieuse aux définitions contenues dans la Loi sur l'immigration et la naturalisation (Immigration and Naturalization Act - INA) met en évidence les failles inhérentes à cette législation. « Prendre part à des activités terroristes » signifie commettre un acte « que son auteur sait, ou devrait raisonnablement savoir qu'il constitue un soutien matériel, notamment un hébergement sécurisé, un transport, un moyen de communication, des fonds, un transfert de fonds, ou tout autre avantage financier... » à une organisation terroriste (ou à un membre d'une organisation de ce type). La définition « d'une organisation terroriste » donnée par la Loi couvre 60 organisations¹ terroristes étrangères de Niveau 1 parmi lesquelles se trouve l'EI (« État Islamique») et Boko Haram, de Niveau 2, des individus et des organisations comme l'Ulster Defence Association ou l'Ira-véritable, et finalement une liste de

Niveau 3, des organisations qui consistent « en un groupe de deux individus ou plus, organisés ou non, qui se livrent, ou possèdent un sous-groupe, qui se livre » à des activités terroristes.

Selon ces définitions, un Sri Lankais qui fait à manger, fourni des petites sommes d'argent ou effectue un travail manuel après avoir été enlevé par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul est considéré comme ayant apporté un soutien à une organisation terroriste. C'est le cas également d'un Salvadorien qui a évité d'être exécuté en permettant à des rebelles du FMLN d'utiliser sa cuisine (et leur a indiqué le chemin lorsqu'ils l'ont interrogé). C'est encore le cas de cette femme d'affaires colombienne qui a fourni des denrées alimentaires et des biens de première nécessité qui se trouvaient dans son magasin suite aux menaces des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) même si après avoir accédé à leurs demandes² elle a tout de même vu son hôtel et son magasin détruits par ces mêmes FARC. Ces trois personnes ont toutes trois été considérées comme irrecevables.

Dans un effort pour corriger cette injustice qui consiste à priver certaines personnes de protection humanitaire alors qu'elles ne représentent aucune menace pour la sécurité des États-Unis – et que de fait elles sont des victimes de ces mêmes groupes terroristes que nous jugeons être une menace – la Loi sur l'INA permet dans certaines circonstances au secrétaire d'État et au secrétaire à la Sécurité intérieure de passer outre aux motifs d'inadmissibilité liés au terrorisme. Dans la mesure où ces exemptions sont uniquement discrétionnaires, toutes les

tentatives d'appel auprès du Département de la Sécurité intérieure (Department of Homeland Security - DHS) par le biais du système juridique restent généralement inutiles. En 2014, la grande majorité des exemptions accordées dans des cas de « soutien matériel » – 816 au total – excusaient des actions commises alors que le requérant était contraint ou agissait sous la menace. Sur ces exemptions, 652 concernaient des requérants qui demandaient à être réinstallés et seulement 14 des demandeurs d'asile. Alors que la rhétorique américaine en matière d'immigration se concentre avec autant de force sur le contrôle, le filtrage et la vérification des migrants, il n'est peut-être pas surprenant de voir que les exemptions lorsqu'elles sont accordées le sont dans le contexte de la réinstallation, c'est-à-dire avant même que ces individus ne pénètrent dans le pays.

Dans les circonstances où le DHS refuse d'accorder une exemption en matière de soutien matériel, les conséquences sont peut-être beaucoup moins graves dans le cas de l'admission préalable d'un requérant qui peut être réorienté ailleurs en vue de sa réinstallation. Alors que si une exemption est refusée à un demandeur d'asile qui se trouve déjà aux États-Unis, celui-ci ne pourra plus obtenir l'admission légale dans le pays même si ses craintes de persécution sont légitimes.

Katherine Knight kknight01@qub.ac.uk
Doctorante, Université Queen's de Belfast
www.qub.ac.uk

1. www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm
2. Tous les cas sont réels et n'ont pas été inventés à titre d'illustration.

Pratiques sécuritaires et réinstallation

Shoshana Fine

Les pratiques en matière de réinstallation des réfugiés mettent en lumière une idée fautive particulièrement répandue, dans la mesure où elles traitent les réfugiés dans le cadre du même dispositif sécuritaire que les criminels transnationaux et les terroristes. Bien que la protection des réfugiés soit elle-même inscrite dans le droit international, la réinstallation des réfugiés dépend du pouvoir discrétionnaire du pays de réinstallation et, depuis le 11 septembre 2001, les États-Unis et les grands pays de réinstallation européens recourent à des pratiques de gestion des risques sécuritaires de plus en plus nombreuses dans le cadre du processus de réinstallation.

Les prévisions et les décisions concernant le risque posé par un réfugié se basent sur une identité « virtuelle » façonnée par l'accumulation de tous les enregistrements électroniques disponibles relatifs à ses activités, à ses affiliations et ainsi de suite. Ces fonctions prédictives reposent en grande partie sur des technologies souvent peu fiables mais qui, pourtant, influencent les futures perspectives de mobilité des personnes. Cette identité assemblée de manière arbitraire, centrée sur les éventuelles menaces sécuritaires posées par un réfugié particulier, éclipse les besoins de protection de ce dernier. Plutôt que d'être des terroristes, les réfugiés présentent parfois

des besoins de protection découlant du terrorisme. En empêchant ces demandeurs de se réinstaller en Occident, il est probable qu'un nombre croissant de personnes recourent à des moyens illégaux pour trouver un endroit sûr où s'établir. L'ironie de cette situation, c'est que les pratiques sécuritaires

intégrées au processus de réinstallation sont elles-mêmes susceptibles d'engendrer une soi-disant menace de migration « illégale ».

Shoshana Fine shoshana.fine@sciencespo.fr
Assistante de recherche, CERI Sciences Po Paris
www.sciencespo.fr/ceri/fr

Le programme de réinstallation solidaire et ses alternatives en Amérique latine

María José Marcogliese

Depuis plus de dix ans, les pays du Cône Sud de l'Amérique latine suivent un Programme régional de réinstallation solidaire. Les États de la région évaluent également de nouvelles approches pour faciliter la mobilité des réfugiés dans le cadre des accords actuels sur la migration.

Pour marquer le vingtième anniversaire de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984¹, les États d'Amérique latine et des Caraïbes ont entamé un processus consultatif qui a abouti à l'adoption de la Déclaration et du Plan d'action de Mexico en 2004². Ce document guidait les actions en matière de protection des réfugiés dans la région pour les dix années à venir et incluait notamment le Programme de réinstallation solidaire, conçu comme un outil de protection de même qu'une solution durable pour les réfugiés latino-américains (principalement d'origine colombienne) exposés à des risques dans les pays voisins. Ce programme avait également pour ambition de devenir un mécanisme de solidarité internationale et de partage des responsabilités entre les États de la région, en cherchant à soulager les pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés. Entre 2005 et 2014, environ 1 151 réfugiés (en très grande majorité colombiens) ont été réinstallés de l'Équateur et du Costa Rica vers l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay dans le Cône Sud de l'Amérique latine.

Ces pays de réinstallation d'urgence, comme on les appelait, ont principalement reçu une assistance technique et financière de la part du HCR pour les aider à concevoir et mettre en œuvre leurs programmes, mais aussi de la part de pays de réinstallation traditionnels, dont la Norvège et l'Australie. Toutefois, les processus d'intégration des réfugiés dans leur nouvel environnement étaient très différents dans les nouveaux pays de réinstallation que dans les pays traditionnels.

Premièrement, le Programme s'appuyait sur l'engagement des États à fournir aux réfugiés un permis de séjour et des papiers et à leur accorder

les mêmes droits qu'aux étrangers résidant sur leur territoire. Mais il se basait également sur l'engagement de la communauté internationale à financer, par le biais du HCR, le transfert des réfugiés individuels ou des familles et à engager des agences locales et des organisations de la société civile pour mettre en œuvre le programme, c'est-à-dire pour gérer la réception des réfugiés, la fourniture d'un hébergement et de denrées alimentaires, mais également pour soutenir leur intégration dans la population active. Toutefois, les autorités locales chargées de l'asile et l'État aurait dû jouer un rôle plus important dans le processus d'intégration qu'ils ne l'ont fait.

De plus, bien que les réfugiés colombiens ayant été réinstallés soient proches sur le plan culturel et linguistique des habitants des pays du Cône Sud de l'Amérique latine, ils s'attendaient pour la plupart à être réinstallés en Europe du Nord ou aux États-Unis et percevaient clairement la possibilité d'être réinstallés dans le Cône Sud comme l'option la moins désirable. Cette déception, conjuguée au fait que l'assistance financière et le soutien apporté étaient différents de ceux que les pays traditionnels pouvaient offrir, s'est traduite chez certains par une réticence à s'intégrer dans leur nouvel environnement si bien qu'ils ont refusé l'offre de réinstallation ou sont retournés d'où ils venaient peu de temps après leur arrivée.

Pour ceux qui avaient accepté l'offre de réinstallation, le processus d'intégration était difficile en raison des complexités structurelles typiques des sociétés réceptrices (liées à l'accès à l'emploi ou au logement, à la génération de revenus, à la sécurité publique et ainsi de suite).

Enfin, comme les pays de premier asile et le pays d'origine étaient proches géographiquement, certains réfugiés qui rencontraient des difficultés (même s'il s'agissait de difficultés typiques du processus d'intégration dans n'importe quelle nouvelle société) ont décidé de quitter leur pays de réinstallation. Selon une récente évaluation du programme, 78 % des réfugiés qui étaient arrivés dans le Cône Sud via le Programme de réinstallation solidaire étaient restés dans leur pays de réinstallation, tandis que 22 % l'avaient quitté. Ce rapport observait que « le départ de nombreux réfugiés réinstallés pour retourner dans leur pays d'origine ou dans leur pays de premier asile, ou pour gagner un pays tiers, donnait aux pays de réinstallation la sensation que le programme échouait ou que la réinstallation n'était pas l'outil de protection que les États avaient envisagé au moment où ils se s'étaient engagés dans le Programme de réinstallation solidaire³. »

Cependant, en tant qu'outil de protection, le programme présentait clairement et présente toujours des aspects positifs. En déployant des efforts et en persévérant, les réfugiés réinstallés parviennent à surmonter les obstacles initiaux, quoique leur réussite dépende d'un vaste éventail de facteurs.

Solutions alternatives

Au cours de la première consultation régionale en préparation du trentième anniversaire de la Déclaration de Carthagène, les autorités des États parties au Marché commun du Sud (Mercado Común del Sur, ou Mercosur) et ses États associés ont déclaré « reconnaître la valeur du Programme régional de réinstallation solidaire en tant qu'exemple véritable de partage des responsabilités » et recommandé « d'évaluer sa continuité et/ou son expansion, en fonction des possibilités et des expériences dans les pays respectifs, en termes de quotas, d'inclusion des réfugiés non originaires de la région et d'une augmentation de la part des financements publics » et « exhorté les pays de la région à débattre de la possibilité d'adhérer au Programme régional de réinstallation (...) »⁴.

Les conclusions et les recommandations de cette consultation et de trois autres ayant eu lieu dans le cadre du processus de Carthagène + 30 ont abouti à l'adoption de la Déclaration et du Plan d'action du Brésil⁵. L'un des nouveaux programmes établis dans ce plan fait explicitement référence au Programme de réinstallation solidaire et propose diverses actions, dont les suivantes : l'évaluation conjointe

des différents programmes nationaux de réinstallation « afin d'identifier les obstacles et les meilleures pratiques au cours des phases de sélection et de profilage et du processus d'intégration » ; une coopération avec les pays du Triangle Nord de l'Amérique centrale, au vu de leur vulnérabilité aux activités du crime organisé transnational ; et la solidarité avec les crises humanitaires internationales.

Les États ont proposé de considérer des solutions alternatives au Programme de réinstallation solidaire, en partant du principe que « ces alternatives pourraient être applicables en l'absence d'option d'intégration locale des réfugiés dans le pays d'accueil ou en tant que mesures de solidarité pour partager le fardeau d'un pays recevant un grand nombre de réfugiés, transformant ainsi le programme en mécanisme régional de partage des responsabilités ».

Le Plan d'action du Brésil inclut également le Programme de mobilité de la main-d'œuvre, qui vise à faciliter la mobilité des réfugiés dans le cadre des accords du Mercosur relatifs à la migration, permettant ainsi aux réfugiés (en tant que ressortissants des pays membres du Mercosur) ayant des difficultés à s'intégrer au niveau local de migrer au sein de la région. Les sauvegardes nécessaires suivantes en matière de protection seraient incluses : reconnaître le caractère extraterritorial du statut de réfugié afin de respecter le principe de non-refoulement ; garantir la confidentialité ; faciliter la délivrance de documents d'identité personnels et de voyage ; et respecter l'unité familiale, en plus des sauvegardes liées à leur statut de réfugié⁶.

En réponse à cette proposition, le HCR a commandité une étude sur l'applicabilité de l'Accord sur la résidence des ressortissants des États membres du Mercosur aux personnes présentant des besoins de protection internationale dans la région, ainsi que sur sa compatibilité avec les normes du droit international relatif aux réfugiés.⁷ Cette étude indique que la vaste majorité des réfugiés accueillis dans la région proviennent de la région même, principalement de Colombie. Les solutions durables traditionnelles pour la population colombienne (principalement installée en Équateur, au Venezuela et dans certains pays d'Amérique centrale tels que le Costa Rica et le Panama) se heurtent à une série d'obstacles. Par conséquent, la possibilité que les réfugiés puissent se déplacer au sein de l'espace régional, de manière temporaire ou permanente, semble constituer une solution alternative intéressante et, comme l'étude le mentionne,

pourrait être « un élément complémentaire des solutions durables classiques ».

De toute évidence, l'établissement d'un système de ce type pourrait être une contribution extrêmement intéressante de la part de la région Mercosur, et de l'Amérique latine, au débat sur les solutions durables pour les réfugiés.

María José Marcogliese

majomarcogliese@gmail.com

Secrétaire exécutive, Comité national d'aide aux réfugiés (CONARE) de la République d'Argentine
www.migraciones.gov.ar/conare

1. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, Cartagena de Indias, 22 novembre 1984
www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf
2. Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina,

Ciudad de México, 16 novembre 2004

www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

3. Ruiz H (2015) *Evaluation of resettlement programmes in Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay*, UNHCR
www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10253.pdf?view=1
4. (2014) *Commemorative process of the 30th Anniversary of the Cartagena Declaration on refugees 'Cartagena+30': MERCOSUR Sub-Regional Consultation. Summary of conclusions and recommendations*
www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9777.pdf
5. www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867
6. Voir note de fin de page no 5
7. Bello J (2015) *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados. Informe de la Consultoría del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Proceso Cartagena+30*
www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf?view=1

Parrainage privé pour les réfugiés au Canada

Jennifer Hyndman, William Payne et Shauna Jimenez

Depuis maintenant près de quarante ans, outre les programmes de réinstallation du gouvernement fédéral, des groupes de citoyens privés canadiens ont parrainé la réinstallation de réfugiés en vue de leur réinstallation.

Jusque très récemment, le Canada était le seul pays qui proposait le parrainage privé aux réfugiés. Les parrains financent la première année de réinstallation alors que le gouvernement couvre les soins de santé et l'éducation des enfants ; dès la deuxième année, les réfugiés (qui deviennent des résidents permanents après leur arrivée au Canada) ont alors droit à des prestations sociales gouvernementales en fonction de leurs revenus.

Depuis 1978, plus de 200 000 réfugiés parrainés par des citoyens privés sont arrivés au Canada. Alors que différents groupes de la société civile s'occupaient déjà de faire venir des réfugiés au Canada après la première et la deuxième guerre mondiale, la loi sur l'immigration de 1976 a fourni un cadre juridique formel au Programme de parrainage privé des réfugiés (PPR). Deux mouvements principaux de réfugiés ont défini ce système de parrainage privé. Le premier concerne l'arrivée de quelques 60 000 réfugiés vietnamiens, cambodgiens et laotiens vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, et notamment de 29 269 réfugiés parrainés à titre privé au cours de la seule année 1979. Et plus récemment, près de la moitié des 40 000 réfugiés syriens qui étaient arrivés au Canada fin janvier 2017 avaient été entièrement ou en partie parrainés par des citoyens privés.

Des restrictions nouvelles sur le parrainage privé sont entrées en vigueur après 2011. La capacité des parrains d'aider les réfugiés de leur choix a été restreinte par l'introduction de limites sur le nombre de réfugiés parrainés à titre privé et le plafonnement du nombre de personnes susceptibles d'être parrainées depuis certaines missions canadiennes à l'étranger, ce qui a provoqué la frustration des groupes de la société civile qui espéraient pouvoir parrainer des réfugiés au Canada¹. Alors même que le Programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas (RDBV) a contribué à renforcer, et en quelque sorte à compenser le nombre limité de places pour les réfugiés parrainés par le secteur privé (RPP) ainsi que les nombres réduits de réfugiés parrainés par le gouvernement (RPG) entre 2012 et 2015, la catégorie RDVB limite la capacité des parrains privés de choisir ceux qu'ils souhaitent parrainer tout en permettant tout de même au gouvernement fédéral de remplir ses engagements internationaux. Il est important que le parrainage privé reste un programme **additionnel** aux engagements de réinstallations sous assistance gouvernementale, et qu'il ne s'y substitue pas. Néanmoins cette forme de protection complémentaire peut se trouver en difficulté si le gouvernement

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

en dépend afin de remplir ses propres obligations internationales. En 2013, pour la première année depuis plusieurs décennies, le nombre de RPP a dépassé celui de RPG.

Au cours des dix dernières années, l'emploi réitéré par les fonctionnaires du gouvernement fédéral élu et par les médias de la formule « réfugiés bidon » ainsi que la représentation des demandeurs d'asile comme des resquilleurs et des terroristes potentiels ont entraîné une détérioration de l'attitude à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés. La réinstallation des réfugiés sélectionnés depuis l'étranger reste néanmoins un processus relativement populaire auprès du public canadien. Et depuis l'élection d'un nouveau gouvernement fin 2015, les politiciens et les fonctionnaires canadiens ont réussi à maintenir une séparation entre la radicalisation de la vie politique et la question de la réinstallation des réfugiés syriens.

En mars 2016, le ministre canadien de l'immigration, des réfugiés et de la citoyenneté a défini les grands axes de l'engagement du Canada concernant la réinstallation des réfugiés syriens. En plus de partager des informations et des ressources avec d'autres pays sur le parrainage privé des réfugiés, il a confirmé que le Canada continuerait à considérer les réfugiés syriens comme des réfugiés *prima facie* jusqu'à septembre 2017. En décembre 2016, le gouvernement canadien, en partenariat avec le HCR et le réseau des fondations de l'Open Society, a lancé une initiative majeure en vue de promouvoir le parrainage privé des réfugiés au plan mondial.

Cette priorité accordée aux Syriens a cependant pour effet annexe de bloquer des dossiers de réfugiés en situation prolongée, non syriens, dont les demandes de parrainage même effectuées avant l'émergence de la crise

syrienne restent bloquées dans l'accumulation des cas non traités. Dans certains cas, des parrains comme des requérants attendent pendant des années le traitement de leur dossier.

Parrainage privé et parrainage gouvernemental

Déjà bien avant la promesse électorale d'octobre 2015 d'amener à 25 000 le nombre des réfugiés syriens réinstallés au Canada d'ici à fin 2015, des organisations de la société civile s'étaient mobilisées en vue de parrainer des réfugiés syriens à titre privé. De nouveaux groupes axés autour du parrainage de réfugiés syriens se sont créés, et des citoyens canadiens se sont engagés à parrainer des familles de réfugiés. En date de janvier 2017, 45 % du nombre total des réfugiés syriens qui arrivaient au Canada bénéficiaient au moins en partie d'un parrainage privé, si l'on inclut dans ce chiffre les réfugiés des réfugiés d'un parrainage partiellement privé (réfugiés désignés par un bureau des visas ou RDBV) qui font l'objet d'un accord selon lequel le parrain privé fournit la moitié du soutien financier pendant la première année alors que le gouvernement fédéral contribue à hauteur de l'autre moitié.

Le recours à la détermination *prima facie* du statut de réfugié plutôt qu'à un processus plus lourd de détermination de l'admissibilité individuelle dans le cas des parrainages privés a permis d'accélérer et de faciliter le traitement de ces dossiers dans les zones d'origine des réfugiés. Cependant, côté canadien, le traitement des formulaires de demande qui doivent être remplis par les parrains privés des réfugiés non-syriens n'a jamais pris autant de temps. En outre, les critères de recrutement applicables aux familles de réfugiés syriens dans le cadre de la catégorie réfugié parrainé par le gouvernement (RPG) accordent la priorité à des familles de réfugiés



HCR/Annie Sakkeab

Une jeune femme qui a parrainé des réfugiés au Canadien joue avec des enfants syriens qui ont été réinstallés à Toronto dans le cadre du Programme de parrainage privé de réfugiés.

qualifiées de « vulnérables » qui de ce fait avaient peu de chance d'être considérées comme posant « des risques de sécurité ». Il n'y a donc pas eu d'hommes célibataires sélectionnés en vue d'un parrainage gouvernemental même si quelques-uns sont arrivés en vertu de la catégorie RDBV².

La participation directe de la société civile au processus de réinstallation est devenue la marque de fabrique du programme de parrainage privé organisé par le Canada, et un élément majeur de son succès. La majorité des RPP sont appuyés par des signataires d'ententes de parrainage (SEP) qui ont conclu un accord officiel avec le gouvernement fédéral, ou par des groupes constitués qui sont assujettis aux mêmes dispositions que les SEP. Environ 75 % des SEP sont des organisations confessionnelles, et se composent de « groupes constitutifs » d'au moins cinq parrains qui s'engagent de manière contractuelle à aider une famille de réfugiés pendant une durée de douze mois. Un nombre plus restreint de réfugiés sont parrainés non pas par des SEP mais par des « groupes de cinq » - à savoir des groupes d'individus qui signent un engagement de soutenir un réfugié ou des réfugiés spécifiques.

Les parrains privés ont été mobilisés en vue de faciliter la réunification familiale de certains réfugiés. La loi du Canada sur l'immigration et la protection des réfugiés définit la « famille » comme étant de type nucléaire : c'est-à-dire comprenant au maximum deux adultes et leurs enfants mineurs. La famille – et particulièrement la famille au sens large – peut donc se trouver séparée dans le cadre du processus de réinstallation. Le gouvernement fédéral antérieur avait exprimé sa préoccupation de voir les programmes de parrainage privé devenir de facto un moyen permettant de réunir les membres d'une famille laissés en arrière dans des camps ou des sites de réinstallation en l'absence d'autres moyens de réunification. Des recherches tendent à démontrer que les SEP ont bien cet effet et qu'ils tendent à traduire des connexions personnelles qui s'étendent aux membres de la famille de réfugiés parrainés se trouvant déjà au Canada ; aider des parents restés en arrière devient alors une volonté des parrains.

Depuis 1978, des étudiants à travers l'ensemble des universités canadiennes ont également parrainé à titre privé d'autres étudiants réfugiés pour leur permettre de s'inscrire dans des universités canadiennes. Plus de 1400 étudiants réfugiés sont arrivés au Canada par le biais de l'Entraide universitaire mondiale du Canada, une ONG qui aide à créer et soutenir des comités organisés par les étudiants pour

accueillir et orienter les étudiants réfugiés. L'organisation a annoncé qu'elle prévoyait de doubler sa capacité en 2016 de manière à financer 160 étudiants réfugiés par an. Les analystes ont remarqué que ce mode de réinstallation privée est particulièrement attractif parce qu'il offre non seulement une protection aux réfugiés mais qu'il leur ouvre également la porte de l'éducation supérieure et leur permet d'obtenir une expérience de travail au Canada.

Les réfugiés parrainés à titre privé (RPP) au Canada sont souvent comparés à leurs homologues les réfugiés parrainés par le gouvernement (RPG). Si l'on considère les réfugiés irakiens arrivés au Canada entre 2009 et 2014, on observe que les résultats des RPP ont légèrement dépassé ceux des RPG en matière de recherche d'emploi au cours de leurs trois premières années de résidence au Canada. Par contre les RPP irakiens qui avaient un emploi étaient moins nombreux et moins bien rémunérés que les autres RPP (c'est-à-dire non irakiens) pendant la même période, et ce, malgré un niveau d'éducation plus élevé avant leur arrivée³. Certains rapports indiquaient que cette population de réfugiés irakiens présentait une incidence élevée de besoins liés à des handicaps et des maladies mentales, sans spécifier toutefois s'il s'agissait de taux supérieurs à ceux des autres groupes de réfugiés. En outre, même si les RPP irakiens de ce groupe ont réussi à obtenir un emploi plus rapidement que les RPG au cours des trois premières années, d'autres recherches ont montré que cet accès rapide au marché du travail a pu avoir un impact négatif sur leur apprentissage de la langue. Les données obtenues auprès du gouvernement fédéral en 2016 ne signalent pas de différence majeure en termes de revenus gagnés entre les RPG et les RPP dix ans après leur arrivée au Canada, un élément tout à fait significatif dans la mesure où les RPP arrivent dans le pays avec un niveau bien supérieur d'éducation et de maîtrise de la langue officielle (anglais ou français) que les RPG.

Dans le cadre d'une étude antérieure qui cherchait à comparer l'expérience de la réinstallation des RPP et des RPG qui étaient arrivés au Canada en provenance d'Asie du Sud-Est entre 1979 et 1981, les données obtenues semblent indiquer que le parrainage privé entraînerait un taux plus élevé d'intégration réussie que l'assistance fournie par le gouvernement. Toutefois, la même étude a également fait état d'un degré excessif d'intrusion des groupes de parrainage dans la vie des réfugiés, de délais très lents de traitement des

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

cas à l'étranger, et du poids inutile des processus de traitement imposés par le gouvernement. Il en avait même été conclu que les parrains eux-mêmes avaient besoin de soutien¹. La constatation que le travail de soutien des réfugiés parrainés par le secteur privé retombait en grande partie sur une poignée d'individus et d'organisations avait également suscité des préoccupations.

Un modèle pour l'avenir?

Depuis que ces inquiétudes ont été soulevées il y a plus d'une douzaine d'années, une amélioration des structures et des pratiques a été intégrée à la conception des systèmes de parrainage et au fonctionnement des SEP, de leurs groupes constitutifs et des groupes de cinq. Parmi les améliorations apportées à l'époque au système de parrainage privé du Canada il convient de citer une implication plus importante des réfugiés dans l'organisation de leur propre réinstallation, une nouvelle conception du parrainage comme d'un partenariat entre les nouveaux arrivants et leurs parrains, la reconnaissance de l'importance des liens transnationaux pour les nouveaux arrivants, et l'utilisation accrue des lieux de culte pour accueillir des programmes couramment utilisés comme les services de santé et d'aide à l'emploi de manière à ce que les nouveaux arrivants puissent avoir accès à autant de services possibles dans un seul et même endroit².

Le principal bénéfice du parrainage privé de réfugiés au Canada ne consiste pas à réduire les coûts ou les engagements du gouvernement mais plutôt à étendre l'espace de protection en augmentant les lieux de réinstallation. Même si la catégorie relativement nouvelle de RDBV peut sembler potentiellement utile comme mode de réinstallation permettant au gouvernement et aux parrains privés de partager les coûts au cours de la première année, cette catégorie ne saurait et ne devrait pas se substituer à l'intention fondamentale qui motive la catégorie et les programmes de parrainage privé des réfugiés – à savoir, de donner aux parrains la possibilité de désigner les réfugiés spécifiques qu'ils souhaitent parrainer. Un partenariat respectueux entre le gouvernement et les groupes de citoyens est au cœur du système de parrainage privé, un partenariat qui respecte le travail bénévole et les décisions d'une société civile mobilisée et aspire à favoriser une sélection équitable et une réinstallation réussie des réfugiés.

Lors du sommet des Nations unies de New York de septembre 2016, le Canada a pris l'engagement « d'exporter » son modèle de parrainage privé vers d'autres États intéressés.

En décembre 2016 le gouvernement canadien, de concert avec le HCR et les Fondations Open Society, a lancé à l'Initiative mondiale de parrainage de réfugiés pour honorer son engagement. L'Australie et la Grande-Bretagne viennent de démarrer leurs propres programmes de parrainage privé. Il n'existe pas de recette unique de système de parrainage privé à suivre, cependant, l'opinion publique relativement positive à l'égard de la réinstallation des réfugiés au Canada reste quelque peu inhabituelle. Une direction ferme imposée par le gouvernement ainsi qu'un engagement auprès de la société civile sont des éléments cruciaux. En ce qui concerne les réfugiés syriens, la société civile canadienne a surpassé le gouvernement par son soutien actif à la réinstallation. Des recherches plus complètes font cruellement défaut en vue de déterminer les autres conditions et facteurs déterminants.

Le parrainage privé de la réinstallation des réfugiés ne peut pas consister en une privatisation des obligations internationales des États et des coûts qui s'y rattachent. Au Canada, le principe d'additionnalité est la garantie que les efforts privés **étendent** les espaces de protection accordés aux réfugiés en complétant les engagements de réinstallation pris par le gouvernement.

Jennifer Hyndman jhyndman@yorku.ca

Directrice, Centre d'études sur les réfugiés, Université de York <http://crs.info.yorku.ca/>

William Payne wpayne@yorku.ca

Doctorant, Université de York et chargé de cours à temps partiel ; Programme de travail communautaire du Collège George Brown www.georgebrown.ca/

Shauna Jimenez sjoutdoors7@gmail.com

Assistante sociale communautaire et bénévole de longue durée en tant que parrain privé de réfugiés.

1. À la fin de décembre 2016, le ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté canadienne a éliminé les plafonds de ces missions canadiennes à l'étranger, un changement qui a renversé la gestion géographiquement et racialement préjudiciable des réfugiés potentiels au Canada par le biais du parrainage privé

2. Voir article de Lewis Turner www.fmreview.org/reinstallation/fr/turner

3. Données issues d'un document d'information classifié daté d'avril 2015, adressé à celui qui était alors le Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, document obtenu suite à une demande d'accès au nom de la liberté de l'information, *Summary of Preliminary Findings: Iraqi Resettlement (2009-2014) Case Study. Ministerial Briefing Advice to Minister*. Ne peut être ni cité, ni distribué.

4. Voir Beiser M (2003) 'Sponsorship and resettlement success,' *Journal of International Migration and Integration* 4(2):203-15; et Beiser M (2009) 'Resettling refugees and safeguarding their mental health: lessons learned from the Canadian Refugee Resettlement Project,' *Transcultural Psychiatry* 46(4):539-83

5. Lanphier M (2003) 'Sponsorship: Organizational, sponsor, and refugee perspectives,' *Journal of International Migration and Integration* 4(2):237-56.

L'histoire d'une petite congrégation qui a parrainé une famille réfugiée

Shannon Tito et Sharolyn Cochand

Au Canada, les différentes étapes du parrainage privé de réfugiés ne sont pas expliquées avec suffisamment de clarté à ceux qui cherchent à être des parrains. Et même si le processus est gratifiant, il peut également être difficile et parfois frustrant.

Le Programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas (RDBV) tel qu'il a été instauré au Canada donne la possibilité à des groupes de parrainage privé d'être jumelés par le gouvernement canadien avec des réfugiés qui souhaitent être réinstallés. Même si ce processus est bien établi, chaque groupe s'embarque pour son propre parcours d'apprentissage. Notre expérience de parrainage d'une famille illustre certains aspects de ce parcours. La plupart d'entre nous n'avions aucune idée de comment établir une relation directe avec une famille de réfugiés pour la parrainer, nous n'avions aucune expérience directe de contact avec une famille de réfugiés et nous ne connaissions pas non plus de groupes intéressés à se lancer dans cette aventure.

Les membres de l'équipe que nous avons mise sur pied en vue d'organiser le parrainage avaient tous des motivations différentes pour s'impliquer. L'une des membres de l'équipe n'arrivait simplement pas « à imaginer que l'on puisse ne pas avoir un droit sûr pour que [ses propres] enfants puissent se reposer durant la nuit ». Une autre s'est jointe à l'équipe parce que son grand-père était arrivé au Canada comme réfugié. D'entrée de jeu, nous avons eu de nombreuses discussions informelles entre membres de l'équipe qui voulaient « faire quelque chose » pour aider des réfugiés mais une approche en équipe organisée avec un chef désigné à sa tête s'est avérée nécessaire pour mettre le projet sur les rails. Malgré beaucoup de réticences dues en partie à la crainte de se retrouver « sur la sellette » et au manque d'expérience de leadership, l'un d'entre nous a finalement accepté cette tâche. Une soirée d'information formelle a été prévue à l'église South Ridge Fellowship en vue de présenter les grandes lignes du programme RDBV et environ 30 personnes y ont assisté. Au cours des quelques semaines suivantes, une équipe centrale de 15 personnes a émergé et le projet « Fresh Start » de parrainage de réfugié a été établi.

Notre première tâche importante a consisté à obtenir l'approbation officielle de l'église pour notre parrainage de réfugiés de manière à pouvoir travailler sous ses auspices. L'équipe a

été chargée d'élaborer une proposition expliquant quels seraient les rôles des membres du groupe et de préparer un budget. Une fois l'approbation officielle de l'église obtenue, nous avons travaillé à un plan de réinstallation et de recherche de fonds. Environ six mois après le début du processus, l'équipe a été jumelée avec une famille de réfugiés de Syrie qui est arrivée cinq mois plus tard.

Succès et difficultés

Nous sommes un groupe de personnes qui auparavant ne se connaissaient pas bien, et nous avons réussi à établir une amitié et des liens avec des gens que dans d'autres circonstances nous n'aurions pas eu l'occasion de connaître, nous nous sommes rassemblés autour d'une tâche commune et nous avons travaillé ensemble de manière superbe et réussi à accomplir bien plus que ce que nous aurions imaginé possible.

Lorsque nous nous sommes penchés sur les tâches principales qu'un groupe de parrainage de réfugiés doit accomplir, nous avons été frappés par la diversité des compétences et des capacités requises. Nous avons formé des sous-groupes de personnes qui ont travaillé ensemble, en les laissant prendre des initiatives dans des domaines comme la recherche de fonds, la rénovation du logement futur de la famille et le soutien quotidien pour travailler avec la famille.

Nous avons été jumelés avec une famille bien plus rapidement que ce que l'on nous avait laissé entendre pouvait être possible. À cette date nous n'avions recueilli qu'environ 25 % de notre budget et nous n'avons eu que du vendredi après-midi au lundi matin pour décider si nous pouvions accepter cette famille. Après considération, les anciens de notre église nous ont dit que si nous réussissions à recueillir 6000 \$ supplémentaires au cours de ce dimanche, nous pourrions accepter la famille parce qu'ils auraient alors confiance en notre capacité de recueillir le reste du montant à temps pour l'arrivée de la famille. En tout état de cause nous avons réussi à recueillir 32 874 \$ en un seul dimanche.

Nous avons trouvé une maison incroyable dans la zone que nous souhaitions ; elle était délabrée mais le propriétaire était d'accord de

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

nous la laisser à un prix de location extrêmement favorable si en échange notre équipe se chargeait de la rénovier. Nous avons réussi à la rénover complètement avec des matériaux donnés et du travail bénévole. Finalement nous avons aussi pu la meubler entièrement avec des biens et du matériel donnés en excellent état.

D'un autre côté, nous avons été confronté à cette incertitude majeure de travailler avec notre Signataire d'entente de parrainage (SEP) – l'organisme constitué lié par un accord formel avec le gouvernement fédéral et qui à ce titre peut autoriser des groupes de la communauté à parrainer des réfugiés dans le cadre de l'accord qu'il a conclu¹. Le gouvernement comme le SEP ont été submergés par le nombre de demandes de parrainage. Le fait de ne recevoir que des informations très limitées des départements gouvernementaux concernés s'est avéré frustrant ; nous avons attendu l'arrivée de notre famille pendant trois mois, sans aucune information, ce qui a entraîné de l'incertitude et des difficultés pour planifier à l'avance. Fin septembre 2016, nous avons obtenu quelques informations sur notre famille, y compris des photos de la mère et du père.

L'absence de communication avec la famille a signifié que nous n'avions que des informations très sommaires sur qui ils étaient ; nous avons dû prendre bon nombre de décisions à l'aveugle en espérant que ce serait les bonnes pour la famille. Il aurait été plus agréable de savoir ce qu'ils souhaitaient que nous préparions pour eux, et nous aurions aimé pouvoir inscrire leurs enfants dans notre école locale ce que nous n'avons pas pu faire parce que nous n'avions pas leurs actes de naissance. Nous savions que

nous devions aider notre famille sans créer d'attentes irréalistes et aussi de manière à encourager leur autonomie ultérieure mais nous ne savions pas exactement comment y parvenir.

De notre point de vue, en tant que petite communauté confessionnelle, le parrainage des réfugiés n'est pas livré avec une feuille de route clairement tracée. Et même si la bonne foi de notre gouvernement fédéral était patente, cela n'a malheureusement pas contribué à clarifier le processus et ne nous a pas aidés non plus à faire progresser notre projet de parrainage en douceur. Le manque d'information sur la famille que nous avions l'intention de parrainer de la part des agences gouvernementales et des ministères ainsi que l'éloignement de notre SEP et les difficultés de communication que cela a engendré ont rendu notre travail compliqué et difficiles.

Notre incapacité d'établir un contact direct avec notre famille alors que nous préparions leur arrivée a compliqué le travail de notre équipe au moment de prévoir les bases essentielles et spécifiques de leur réinstallation et nous a demandé de faire preuve d'une patience considérable. Par contre, nous avons trouvé un soutien énorme et un engagement extraordinaire, à la fois financier et moral, auprès de notre congrégation, de nos chefs religieux, des entreprises locales et d'autres individus déterminés partageant nos idées.

Shannon O Tito titoshannon@gmail.com
Justice sociale/Éducatrice pour la paix

Sharolyn Cochand shar_wray@hotmail.com
Infirmière dans une Unité de soins intensifs dans un hôpital local

1. www.cic.gc.ca/francais/refugiés/parrainer/index.asp

Repenser comment la réussite est mesurée

Chloe Marshall-Denton

Même si le Programme canadien de parrainage privé des réfugiés est couvert d'éloges parce qu'il permet une intégration plus rapide des réfugiés au marché de l'emploi que le programme de prise en charge du gouvernement, il convient peut-être de tempérer les motifs de célébration.

Le formulaire d'enregistrement du Programme canadien de parrainage privé des réfugiés demande aux requérants l'« emploi qu'il/elle envisage d'occuper », ce à quoi le requérant est supposé répondre en une demi-ligne en indiquant l'activité qu'il ou elle entend poursuivre au Canada. Cette question suscite pratiquement toujours une réaction de perplexité. La plupart des réfugiés ont vécu dans leur pays d'accueil pendant des années, un endroit dans lequel il

leur a été interdit de travailler ou dans lequel ils n'ont obtenu que des emplois non qualifiés. Pendant des années ils ont été privés de la liberté de choisir, de la capacité d'aspérer à quelque chose de différent, ce qui dans certains cas n'a même jamais été à leur portée.

Après des délibérations consciencieuses, le père de famille inscrit « comptable » et la mère « infirmière », les professions qu'ils avaient avant de fuir leur pays ; pour leur enfant de trois ans, ils



Des réfugiées éthiopiennes à Hargeisa en Somalie, suivent des cours de langue anglaise pour préparer leur réinstallation au Canada.

choisissent – avec un sourire – « médecin ». Ce qui est inscrit dans cette case a de l'importance. Bien évidemment, c'est important pour la famille, mais cela a également de l'importance pour le Canada qui tend à mesurer le succès de la réinstallation en fonction de la rapidité des réfugiés à se convertir en membres productifs de la société.

En faisant de l'emploi et de la rapidité à l'obtenir la principale mesure du succès en matière de réinstallation des réfugiés, nous renforçons la notion selon laquelle les réfugiés sont un fardeau. Cela revient à dire que plus rapidement un réfugié est en mesure d'obtenir un emploi mieux cela vaut : n'importe quel emploi, dans la mesure où il est capable de subvenir à ses besoins essentiels. L'expérience vécue par les réfugiés qui ont été parrainés pour venir au Canada souligne ce point. Un rapport publié par le gouvernement canadien établit par exemple que s'ils sont parrainés par le secteur privé les

réfugiés ont tendance à chercher un emploi plus rapidement, et cela souvent du fait d'un sentiment de nécessité¹. L'une des principales raisons citées par les réfugiés est qu'ils craignent de devenir un fardeau pour leurs parrains.

Même si l'obtention d'un emploi est un tremplin important vers l'intégration, il existe des risques associés au fait de pousser trop rapidement les réfugiés vers l'emploi. Ce rapport souligne que la moitié des réfugiés qui ont participé à l'enquête du gouvernement n'avaient pas eu le temps de se consacrer à l'apprentissage de la langue, principalement parce qu'ils ont commencé à travailler dès leur arrivée. Les participants ont en outre indiqué que la perception de l'urgence à se mettre à travailler les avait empêchés d'acquérir de nouvelles compétences ou de remettre à jour leurs compétences antérieures et avait limité leur capacité à trouver un emploi dans un domaine lié à leurs connaissances et qualifications. Il n'est donc pas surprenant, malgré une « réinstallation réussie » en termes d'obtention d'un emploi, que ces réfugiés aient des revenus bien inférieurs à la moyenne canadienne pendant plusieurs années encore après leur réinstallation au Canada.

Mais bien évidemment, la réinstallation est primordialement une question de protection. Lorsqu'on leur demande pourquoi ils veulent venir au Canada, la plupart des réfugiés ont tôt fait de répondre que le Canada est un pays en paix, un pays qui respecte les droits humains et un endroit où toutes les personnes sont traitées équitablement. Et la protection est le domaine dans lequel les attentes des Canadiens et des réfugiés réinstallés convergent. Le Canada offre un lieu de résidence sûr aux personnes qui ont besoin d'être réinstallées, ce qui correspond à la principale préoccupation des réfugiés qui est la sécurité à court et long terme. Il est ironique toutefois alors que de nombreux réfugiés aspirent à apporter leur contribution à la société canadienne et aux communautés qui la composent, que le Canada ne s'efforce pas activement de stimuler et tirer parti de l'engagement et des atouts des réfugiés nouvellement arrivés.

Le programme canadien de réinstallation des réfugiés est inspiré par des considérations humanitaires au nom desquelles les réfugiés sont sélectionnés en fonction de leurs besoins de protection plutôt que de leurs compétences linguistiques, leur niveau d'éducation ou leur capacité générale à s'intégrer. Le Canada n'attend pas des réfugiés qu'ils deviennent les contributeurs les plus importants du pays mais

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

parallèlement ne valorise pas suffisamment leurs atouts et leur expérience. Au lieu de se contenter de démontrer la réduction du fardeau financier qu'ils représentent pour le Canada, nous devons également envisager et renforcer la multiplicité des dimensions à travers lesquelles les atouts et l'expérience des réfugiés réinstallés enrichissent notre société.

Chloe Marshall-Denton chloe@safepassage.ca
Directrice, Safe Passage Canada www.safepassage.ca; Etudiante en MSc Études sur les réfugiés et la migration forcée, Université d'Oxford

1. Immigration et citoyenneté Canada (2007) *Évaluation sommaire du Programme de parrainage privé des réfugiés*
www.cic.gc.ca/francais/ressources/evaluation/pppr/pppr-sommaire.asp

Les attentes de vulnérabilité en Australie

Alice M Neikirk

Les possibilités d'admission des réfugiés en Australie dépendent de plus en plus de la perception de leur impuissance, de leur souffrance et de leur « mérite ». Entre autres conséquences, les hommes se retrouvent particulièrement marginalisés suite à la réinstallation.

Tant par leur rhétorique que par leurs politiques, les grands partis politiques d'Australie ont cherché à établir une différence entre les réfugiés et les demandeurs d'asile. Ces derniers sont ainsi dépeints comme de « faux réfugiés », en particulier parce qu'ils ne « font pas la queue ». Leur mode d'action (monter à bord d'une embarcation) est interprété comme un signe indiquant que, loin d'être les plus vulnérables, ils sont en fait des migrants économiques capables qui ne méritent donc pas de sanctuaire. L'exclusion active des demandeurs d'asile est ainsi considérée comme une mesure nécessaire afin de fournir l'assistance humanitaire requise aux « véritables » réfugiés souhaitant se réinstaller, un concept dorénavant assimilé aux personnes ayant vécu dans un camp de réfugiés pendant une période prolongée et arrivant en Australie par le biais d'un programme encadré.

Après avoir passé plus de 20 ans dans des camps, les Bhoutanais qui se réinstallent en Australie représentent une élite mondiale de réfugiés pouvant accéder aux possibilités de réinstallation. La capacité des réfugiés à être admis en Australie dépend de plus en plus souvent des perceptions quant à leur impuissance, leur souffrance et leur « mérite ». Ces attentes ont eu un impact sur la manière dont les organisations de réinstallation, les prestataires de services locaux et le grand public approchent les Bhoutanais une fois arrivés en Australie. En particulier, les hommes réfugiés bhoutanais (et, plus particulièrement, les hommes valides) étaient considérés comme vulnérables en raison des traumatismes engendrés par leurs expériences passées, tandis que les femmes étaient considérées comme vulnérables en raison des rôles liés à leur genre. Les hommes étaient constamment

perçus comme un obstacle à surmonter afin de parvenir à transformer les femmes réfugiées vulnérables en femmes autonomes. Cependant, ces manières de comprendre et d'interpréter le rôle social des femmes donnait aux hommes peu de possibilités d'évoluer au-delà de leur statut de réfugié vulnérable (mais toujours problématique).

Le traumatisme est progressivement devenu un élément central de l'identité des réfugiés bhoutanais de sexe masculin en Australie, avec des conséquences à la fois positives et négatives. Avant toute chose, les traumatismes et les souffrances en faisaient des réfugiés méritants et, par conséquent, bienvenus en Australie. Plusieurs hommes m'ont confié qu'il était important que les Australiens connaissent leur histoire, leurs expériences de la torture et la période de temps prolongée qu'ils ont passé dans les camps.

« Il est vraiment essentiel que les habitants de l'Australie connaissent notre histoire car ils auront alors des informations sur notre passé... Par exemple, j'ai été victime de discrimination dans la rue. Alors que je marchais, une personne qui passait en voiture m'a crié dessus en utilisant un langage injurieux puis elle a dit : « Toi l'Indien, retourne dans ton pays » en faisant un geste insultant. Donc, c'est important. »
(Un homme d'une vingtaine d'années)

Les hommes que nous avons interrogés estimaient que c'est la souffrance qui rendait crédible leur admission en Australie. Ils tentaient clairement de se distinguer des demandeurs d'asile qui, selon les spéculations de la presse populaire et de certains groupes politiques, étaient en réalité des migrants économiques. Comme l'a expliqué l'un des réfugiés bhoutanais qui travaillait auprès des personnes arrivées récemment :

« L'étiquette de réfugié est très importante. Elle est très importante car elle permet aux personnes de comprendre que nous venons des camps de réfugiés. Elle signifie également une plus grande assistance, une assistance pour les victimes de torture. » (Un homme d'une trentaine d'années)

Ici, avoir souffert dans un camp de réfugiés, avoir suivi le bon processus de réinstallation et refléter les attributs auxquels on s'attend de la part d'un réfugié sont des faits qui sont tous identifiés comme importants pour légitimer leur présence en Australie.

Cependant, alors que les participants reconnaissaient les répercussions potentiellement positives de l'étiquette de réfugiés, ils se montraient également préoccupés par le fait que les personnes assimilent le terme de « réfugié » à un manque de capacités ou d'éducation. Comme nous l'a expliqué un participant, « les personnes ne reconnaissent pas les compétences que nous apportons... elles pensent juste que les réfugiés sont des personnes pauvres sans aucune compétence » (un homme d'une trentaine d'années). Mais la communauté bhoutanaise reconnaissait également que cette étiquette leur permettait d'accéder à des ressources auxquelles les autres migrants n'avaient pas accès. Sur un plan très pratique, être traumatisé est un handicap reconnu qui donne droit à un soutien financier supplémentaire.

Dans ce contexte, l'étiquette de réfugié pouvait aussi bien favoriser l'acceptation par les Australiens que constituer un obstacle. Les hommes réfugiés interprétaient les attentes à leur sujet comme des entraves qui freinaient leur capacité à apporter une contribution au-delà de leur statut de groupe victimisé et de bénéficiaire de l'aide. Ils craignaient que la compréhension de leur souffrance, de leurs traumatismes et de leur vulnérabilité, bien que cruciale pour faciliter leurs interactions avec la population australienne générale (car elle aidait les personnes à comprendre pourquoi ils étaient venus en Australie), risquait en fait de miner leurs futures aspirations. Ils craignaient que leur statut de réfugié leur donne peu d'espoir d'être considérés comme des personnes tout aussi capables que leurs hôtes australiens.

Un homme réfugié avait l'impression que son statut de réfugié entravait sa capacité à remplir ses obligations envers sa famille. Cet homme avait une quarantaine d'années, avait un niveau d'éducation équivalent au secondaire, parlait couramment anglais et avait endossé des rôles de leadership au Bhoutan et dans les camps de réfugiés. Il était actuellement bénévole

pour une organisation locale de réinstallation et espérait trouver un jour un emploi rémunéré, sans toutefois penser qu'il s'agissait d'une inspiration réaliste. Il reportait donc ses espoirs sur sa fille, qui parviendrait à laisser derrière elle son statut de réfugié et pourrait aspirer à devenir un membre actif de la société australienne. En revanche, il pensait qu'il n'y avait aucun rôle pour lui au-delà de celui de « réfugié bénéficiant de l'aide des autorités ».

Les inquiétudes de cette génération d'hommes, qui avaient approximativement entre vingt et soixante ans, mettaient également en lumière la réception différente réservée aux hommes et aux femmes. En effet, après leur réinstallation, il était attendu des femmes qu'elles élargissent leur rôle social avec l'aide de différents prestataires de services qui déployaient de nombreux programmes dans l'objectif explicite de les autonomiser. Les Bhoutanaises participaient donc à une multitude d'activités visant à améliorer leur anglais parlé et à endosser des rôles de leadership dans des situations publiques, et étaient encouragées à trouver du travail en dehors de leur domicile. C'est approche reposait sur l'hypothèse implicite selon laquelle les femmes étaient vulnérables en raison de la culture de leur groupe. Ainsi, alors que les prestataires de services déployaient d'intenses efforts pour faire évoluer le rôle des Bhoutanaises, ils estimaient en revanche que la vulnérabilité



Des réfugiés bhoutanais réinstallés à Adelaide dans le sud de l'Australie.

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

des hommes était due à des événements passés et que rien ne pouvait donc l'atténuer.

Alors qu'il était attendu des femmes qu'elles soient de plus en plus actives au sein de la société et peut-être même employées (quoique généralement à mi-temps ou de manière occasionnelle), les hommes se sont retrouvés circonscrits à la sphère domestique. La garde des enfants est coûteuse en Australie tandis que les normes culturelles du groupe impliquent de consacrer chaque jour une quantité considérable de travail à la préparation des repas. Dans un tel contexte, les ménages à double revenu ont du mal à fonctionner. Un homme d'une trentaine d'années nous a expliqué l'évolution de son rôle :

« Dans les camps, je travaillais comme enseignant mais ici, je ne peux pas trouver de travail. Normalement, c'est ma femme qui s'occuperait des enfants mais elle a trouvé un emploi, grâce à l'aide de notre voisin. Aujourd'hui, je fais du bénévolat mais je m'occupe surtout de la maison. J'emmène mes filles à l'école et je veille à ce que tout fonctionne bien. » (Un homme d'une trentaine d'années)

Pour la plupart des hommes, leur situation représentait un profond changement relativement à la vie dans les camps, où ils occupaient un rôle de premier plan dans les écoles en tant qu'enseignants ainsi que dans la structure de gestion interne. Plusieurs hommes qui étaient agriculteurs ont confié qu'avant d'arriver en

Australie, ils aspiraient à posséder une ferme semblable à celle qu'ils exploitaient au Bhoutan. Posséder une exploitation était une promesse d'autosuffisance, d'autonomie et de statut. Toutefois, maintenant qu'ils étaient établis à Adélaïde, ils ne pensaient pas que cela était possible, non seulement en raison des coûts impliqués mais aussi du contexte urbain. D'autre Bhoutanais, en particulier ceux qui avaient obtenu un diplôme universitaire, avaient espéré trouver un emploi correspondant à leurs qualifications. Quelques-uns d'entre eux sont effectivement parvenus à trouver

un emploi rémunéré (principalement au sein d'organisations facilitant la réinstallation des réfugiés) mais ces réussites étaient considérées comme exceptionnelles.

L'emploi non rémunéré n'est pas le seul moyen d'acquérir un statut social, que ce soit en Australie généralement ou pour les Bhoutanais en particulier. Cependant, les hommes auxquels je me suis adressée mettaient tous en lumière la valeur du travail rémunéré. « Profiter des efforts d'un autre homme » par le biais des prestations sociales n'était pas considéré comme un mode de vie désirable. De plus, en l'absence d'un programme post-réinstallation robuste visant à renforcer les aspects positifs des responsabilités endossées par les hommes dans la sphère domestique, il est peu probable que l'évolution des rôles liés au genre se fasse en douceur.

Conclusion

Alors que le traumatisme peut avoir un puissant effet de légitimation, il renforce également le statut des réfugiés en tant que victimes avant tout, et peut donc avoir un impact négatif sur leur capacité à s'engager avec la population générale. Ainsi, l'Australie considère une grande partie de la population de réfugiés comme déficiente, dans la mesure où elle s'attend à ce que cette population souffre de traumatismes généralisés ; et en tant que traumatisés, il n'est pas attendu que les réfugiés participent à la vie sociale australienne. Mais surtout, la supposition que les hommes méritant d'être réfugiés sont traumatisés, et donc incapables, risque de transformer des acteurs politiques, économiques et sociaux et, plus généralement, des participants potentiels à la société australienne, en personnes dépendantes et semi-fonctionnelles.

Cela ne veut pas dire que les réfugiés devraient cesser de bénéficier d'une assistance, mais plutôt qu'une politique de migration stricte centrée sur la souffrance et les traumatismes entraîne des formes particulières d'assistance qui, au lieu d'intégrer les réfugiés à la population, pourraient les aliéner encore davantage de la population australienne générale en les transformant en citoyens dépendants et inférieurs. Les personnes que j'ai interrogées se considéraient comme capables de beaucoup mieux que cela.

Alice M Neikirk Alice.neikirk@anu.edu.au
 Doctorante à l'Université nationale australienne
www.anu.edu.au

Cet article est basé sur des recherches menées entre 2012 et 2014 auprès de réfugiés bhoutanais en Australie.



Réinstallation de jeunes réfugiés en Australie : expériences et résultats au fil du temps

Celia McMichael, Caitlin Nunn, Ignacio Correa-Velez et Sandra M Gifford

Les constatations d'une étude longitudinale sur les expériences de réinstallation à long terme de jeunes réfugiés vivant à Melbourne montrent que le vécu des réfugiés – avant comme après leur réinstallation – continue d'influencer leurs opportunités et leurs résultats pendant encore de nombreuses années après leur arrivée.

Les services, les politiques et les études consacrés aux réfugiés dans les pays de réinstallation se concentrent typiquement sur les premières années de cette réinstallation. Les expériences de réinstallation vécues par les réfugiés changent toutefois au fil du temps comme le contexte de cette réinstallation qui subit en continu des ajustements en ce qui concerne la politique, les prestations de services, l'attitude au sein de la société d'accueil, les circonstances dans le pays d'origine et les politiques à l'égard des communautés ethniques.

La manière d'aborder et de comprendre ces expériences vécues au fil du temps par les réfugiés réinstallés est inadéquate, et ce plus particulièrement lorsqu'il s'agit de comprendre les trajectoires et les expériences de réinstallation vécues à long-terme par les jeunes réfugiés réinstallés. Les réfugiés qui se réinstallent en tant que jeunes ou adolescents ont découvert qu'ils étaient confrontés à des difficultés conséquentes, telles qu'une éducation perturbée avant la migration et les difficultés en termes de réussite scolaire qui s'y associent après la migration ; des responsabilités familiales accrues, notamment s'occuper des frères et sœurs et soutenir les parents ; et, l'expérience de la discrimination au sein de la société d'accueil. Les jeunes réfugiés font néanmoins preuve d'une résilience notoire et d'une grande capacité à négocier ces difficultés.

« Good Starts » est une étude longitudinale fondée sur une méthodologie mixte de la réinstallation et du bien-être des réfugiés qui cherche à mieux comprendre comment soutenir la réinstallation des jeunes dans un contexte de réfugiés¹. En 2004, 120 jeunes de milieux réfugiés, âgés entre onze et dix-neuf ans (55 filles et 65 garçons) ont été recrutés pour participer à l'étude ; tous avaient été réinstallés récemment dans le cadre du programme humanitaire australien. Ces jeunes venaient de 12 pays différents d'Afrique, du Moyen Orient et d'Europe, et leur durée moyenne de résidence en Australie était de six mois à ce moment donné. Des données qualitatives et quantitatives sur leur santé psychosociale

et leurs expériences de la réinstallation ont été recueillies chaque année pendant quatre ans. En 2012/13, les participants ont à nouveau été contactés ; 51 sur les 120 participants originaux (25 filles et 26 garçons) ont participé à un entretien approfondi et ont rempli un bref questionnaire. À cette période, ces participants avaient entre 18 et 27 ans, et ils avaient vécu en Australie pendant une durée de huit à neuf ans.

Résultats de la réinstallation

Une jeune femme soudanaise se souvenait « il m'a fallu pas mal de temps pour réellement commencer à avoir l'impression d'être chez moi ici... Je commence juste à m'intégrer, à m'habituer à la langue, à étudier, et ainsi de suite ». Pendant leur première année, la plupart des jeunes (90 %) ont indiqué avoir eu l'impression que la communauté australienne prenait soin d'eux, alors que 18 % ont signalé avoir subi des expériences de discrimination. Huit à neuf ans après leur arrivée, les participants envisageaient et prévoyaient très largement que leur avenir se trouvait en Australie. 96 % d'entre eux avaient maintenu l'impression que la communauté australienne prenait soin d'eux, cependant la discrimination restait un problème pour beaucoup. 27% ont indiqué qu'ils avaient subi un épisode de discrimination aux cours des six mois antérieurs, notamment de la part du public en général, de collègues de travail ou de la police. Un jeune homme soudanais a expliqué, « certaines personnes... se réjouissent qu'il y ait de la diversité, elles apprécient la nourriture différente et les vêtements différents. Mais d'autres personnes, vous voyez, nous haïssent tout simplement, comme si nous étions en train de leur voler leur avenir ».

Des participants ont indiqué que la citoyenneté australienne leur procurait un sentiment de sécurité et constituait la base pour se construire un avenir en Australie. Cela leur donnait l'assurance de ne pas être contraints de se déplacer à nouveau, et cela leur permettait également de maintenir une identité et des

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

attachements transnationaux en facilitant leur possibilité de voyager et de revenir en Australie. Comme le faisait remarquer un jeune éthiopien, « Je me sens à l'aise maintenant. Si quelque chose se passe, je n'aurai pas besoin d'aller ailleurs. Je suis Australien... j'ai cette confiance ».

Un plus grand nombre d'années de scolarisation avant l'arrivée, davantage d'estime de soi, ne pas avoir eu à changer de maison au cours de l'année précédente, et un soutien social plus important sont autant de facteurs associés au fait de s'auto-attribuer des scores plus élevés concernant son état de santé au fil du temps. Une identité ethnique plus forte était associée de manière positive au bonheur. Les participants qui avaient subi des épisodes de discrimination s'auto-attribuaient des scores nettement inférieurs à la fois en ce qui concerne l'état de santé et la perception d'être heureux. À noter également, huit à neuf ans après leur arrivée, leur inclusion ou exclusion sociale continuait d'avoir un impact significatif sur la santé et le bonheur des jeunes réfugiés, et ceux qui ont indiqué avoir vécu des expériences d'inclusion sociale indiquaient également un niveau plus élevé de santé et de bonheur (et vice versa).

Être scolarisé et poursuivre une éducation font partie des opportunités les plus ardemment souhaitées par les jeunes réfugiés réinstallés. Une jeune femme soudanaise indiquait, « je veux aller au bout de ma scolarité, obtenir un bon emploi et commencer une famille ». Certains obstacles de taille empêchent toutefois les jeunes réfugiés de terminer leurs études secondaires. Huit à neuf ans après leur arrivée, 62 % des participants avaient terminé leurs études secondaires. Toutefois, la probabilité d'achever leurs études secondaires pour ceux qui étaient plus âgés à leur arrivée, ceux qui ont été confrontés à la discrimination en Australie, les jeunes filles enceintes à l'adolescence ou les jeunes qui sont devenus parents de manière précoce, s'est avérée sensiblement plus faible. De manière notoire, les jeunes qui ont indiqué qu'ils n'avaient pas subi de discrimination en Australie, avaient cinq fois plus de probabilités de terminer leurs études secondaires que ceux qui avaient indiqué le contraire.

Il n'est pas possible de dégager une trajectoire typique d'emploi pour les jeunes provenant de milieux réfugiés. Dans cette cohorte, selon les entretiens de suivi effectués en 2012/13, 45 % des participants étaient employés, principalement dans des postes occasionnels ou à temps partiel, notamment dans le domaine des soins aux enfants, dans la sécurité, les soins aux personnes âgées et dans le commerce de détail.

Un nombre similaire d'entre eux étaient en train de terminer simultanément ou en alternance une formation complémentaire, y compris des études universitaires ou des formations professionnelles. D'autres s'occupaient d'enfants ou de parents ou étaient en recherche d'emploi. Une jeune femme éthiopienne a expliqué, « je ne veux pas être comme les gens tout en bas de l'échelle que je vois autour de moi. Comme par exemple ceux qui sont sans emploi... je ne veux pas être dans cette situation. Je veux avoir une bonne qualité de vie ».

Du fait, en particulier, de responsabilités financières pressantes à l'égard de leur famille en Australie et à l'étranger, plusieurs jeunes ont indiqué avoir accepté un travail non qualifié dans le but de générer des revenus immédiats plutôt que de poursuivre des études complémentaires. Huit à neuf ans après leur arrivée, 90 % des jeunes femmes et 54 % des jeunes hommes ont expliqué qu'une partie ou la majeure partie de leurs revenus étaient envoyés à l'étranger pour aider leur famille.

Parmi les facteurs qui ont contribué à aider les jeunes à obtenir l'emploi qu'ils souhaitent, il faut citer : un soutien émotionnel et pratique de la part des membres de leur famille ; des contacts personnels comme par exemple ceux d'enseignants, de pairs réfugiés comme non-réfugiés, de prestataires de service et de membres des communautés ethniques qui ont rempli un rôle de sources d'information sur la marche à suivre et les opportunités d'emploi ; l'acquisition de l'anglais ; ainsi que des programmes relais officiels qui les ont aidés à se faire accepter dans des filières universitaires.

En 2012/13, un tiers des participants avaient effectué une visite de retour dans leur pays ou région d'origine. Parmi ceux qui n'avaient pas encore eu la possibilité de rentrer, 61 % espéraient pouvoir le faire à l'avenir et les autres n'en avaient pas l'intention. Les motifs de ces visites de retour incluaient le tourisme, revoir des membres de sa famille, assister à un mariage, établir un lien avec sa patrie d'origine et se marier. Un jeune homme né au Soudan s'est rendu en Érythrée, la patrie ancestrale ; et c'est en ces termes qu'il se souvenait de son séjour, « me retrouver dans mon véritable pays d'origine, celui de mon peuple – c'est un sentiment que je n'avais jamais éprouvé auparavant, et c'était bon ». Les visites de retour ont donné à ces participants une opportunité précieuse de renouveler ou maintenir des liens avec leurs patries d'origine. Aucun participant n'a toutefois exprimé l'intention de rentrer de manière permanente, et ces visites n'ont pas érodé leur sentiment de se sentir chez eux en Australie.

Conclusions

Huit à neuf ans après être arrivés en Australie, la majorité des jeunes réinstallés en Australie qui ont participé à l'étude « Good Starts » ont fait preuve d'une orientation positive et ambitieuse à propos de leur vie en Australie, et ils avaient notamment l'impression qu'on prenait soin d'eux, ils évaluaient leur santé, leur bonheur et leur qualité de vie de manière positive et ils avaient pris l'engagement de devenir des citoyens australiens et de se construire un avenir dans leur pays de réinstallation. Les facteurs qui ont facilité ces résultats – ainsi que des résultats plus pratiques comme la réussite éducative ou professionnelle – concernent à la fois des expériences antérieures et postérieures à la réinstallation. Antérieurement à la réinstallation, les facteurs qui contribuent à des résultats positifs en termes de réinstallation incluent l'arrivée à un plus jeune âge et un nombre supérieur d'années d'éducation avant la migration ; des réseaux et un soutien social solides après la réinstallation ont un impact déterminant, et une identité ethnique forte semble également un atout. Ce sont les expériences de discrimination qui semblent avoir l'impact adverse le plus significatif sur l'auto-évaluation de l'état de santé et du bien-être ainsi que sur les chances de poursuite d'une éducation.

Il apparaît donc déterminant de résoudre la question de la discrimination, de renforcer les moyens offerts aux jeunes réfugiés pour accéder à des opportunités et des biens sociaux comme l'éducation et l'emploi, et de promouvoir des liens avec les personnes et les lieux. Tout cela

permettra d'augmenter l'efficacité à long-terme des programmes de réinstallation des réfugiés et aidera les jeunes des milieux réfugiés à réaliser leurs aspirations et à se forger un avenir positif.

Celia McMichael celia.mcmichael@unimelb.edu.au
Chargée de cours, Faculté de géographie, Université de Melbourne <http://geography.unimelb.edu.au/>

Caitlin Nunn caitlin.nunn@durham.ac.uk
Chargée de recherche internationale, Faculté de sciences sociales appliquées, Université de Durham; Adjointe de recherche, Centre pour la diversité culturelle et le bien-être, Université de Victoria, Australie www.dur.ac.uk/sass/

Ignacio Correa-Velez
ignacio.correavelez@qut.edu.au
Professeur associé, École de santé publique et de travail social, Université de technologie du Queensland www.qut.edu.au/health/about/schools/school-of-public-health-and-social-work

Sandra Gifford sgifford@swin.edu.au
Professeure d'anthropologie et d'études des réfugiés, Institut de recherche en sciences sociales de Swinburne, Université de technologie de Swinburne www.swinburne.edu.au/research/institute-social-research/

1. Gifford S M, Correa-Velez I et Sampson R (2009) *Good starts for recently arrived youth with refugee backgrounds: Promoting wellbeing in the first three years of settlement in Melbourne, Australia*. La Trobe Refugee Research Centre <http://apo.org.au/node/34674> et McMichael C, Nunn C, Gifford S et Correa-Velez I (2014) 'Studying refugee settlement with longitudinal research: methodological and ethical challenges from the Good Starts study' *Journal of Refugee Studies*, 28(2) <http://jrs.oxfordjournals.org/content/28/2/238.full.pdf+html>

Le rejet de la réinstallation : le cas des Palestiniens

Anne Irfan

Le rejet de la réinstallation par les Palestiniens est motivé par des considérations politiques. La présente étude de cas montre l'importance d'engager directement un dialogue avec les réfugiés lorsqu'il est question d'élaborer des solutions durables.

Au cours des dix décennies qu'ils ont vécues en tant que population réfugiée à grande échelle, les Palestiniens ont été remarquablement cohérents dans leur rejet collectif de la réinstallation comme solution durable pour mettre fin à leur détresse. À la fois les mouvements de base et plus tard l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) ont constamment répudié toute suggestion de réinstallation dans un pays tiers au motif qu'une telle solution ne ferait qu'affaiblir les droits politiques et nationaux des Palestiniens en tant que peuple. Toute

intégration dans les pays de premier accueil rencontrait le même type d'opposition.

Le droit au retour

Le rejet véhément des réfugiés palestiniens à la réinstallation s'explique par leur désir tout aussi véhément de rapatriement. Le droit au retour est un dogme central du mouvement nationaliste palestinien depuis 1948 lorsque de nombreux réfugiés palestiniens ont abandonné leurs maisons convaincus qu'ils pourraient y retourner rapidement, ne prenant avec eux en conséquence

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

qu'une part infime de leurs possessions. Alors que la réalité des événements a mis un terme à ces plans immédiats, elle n'a pas détruit l'espoir d'un retour éventuel à l'avenir. Au contraire, le désir collectif de rapatriement des Palestiniens est resté solide, renforcé par l'aval officiel des Nations unies de leur droit au retour aux termes de la Résolution 194. L'exigence de la concrétisation de ce droit est devenu un élément central dans le discours politique des Palestiniens, et la Résolution 194 reste un cri de ralliement populaire et efficace encore aujourd'hui. Lorsque le président palestinien Mahmoud Abbas a déclaré en 2012 qu'il était disposé à renoncer à son droit de retourner dans sa ville d'origine de Safad, ses commentaires ont provoqué une réaction outragée à travers la diaspora toute entière.

L'opposition des Palestiniens à la réinstallation doit être comprise dans le cadre de ce contexte. La réinstallation en tant que solution durable exclut par implication mutuelle toute perspective de retour. De nombreux réfugiés palestiniens ont soupçonné, parfois à juste titre, que les programmes de réinstallation étaient politiquement motivés et qu'ils étaient conçus pour affaiblir politiquement leur cause en « solutionnant » leur problème une fois pour toute. La réinstallation n'a donc jamais été considérée comme une solution purement humanitaire mais toujours teintée de politique. L'OLP a institutionnalisé cette hostilité généralisée à l'égard de l'idée de réinstallation en s'opposant formellement à tous les plans internationaux d'intégration dans les pays de premier accueil ou de réinstallation dans des pays tiers.

Échec de la réinstallation

La perception d'une connexion éventuelle entre la réinstallation et l'ONU n'a servi qu'à alimenter la résistance des réfugiés à l'égard d'une telle perspective. De nombreux réfugiés palestiniens considéraient la communauté internationale de manière générale avec suspicion et l'ONU plus particulièrement, qu'ils percevaient comme partielle à l'égard d'Israël. Différents programmes organisés par l'ONU dans un but non officiel de faciliter une réinstallation éventuelle n'ont rien fait pour atténuer ces craintes.

Au cours de la première décennie qui a suivi 1948, l'ONU a consacré pratiquement tous ses efforts à la réinstallation des réfugiés palestiniens soit dans des États (arabes) d'accueil ou dans des pays tiers (envisagé aussi habituellement comme des pays arabes). Ce qui était conforme à la vision

de l'après-guerre qui favorisait la réinstallation au détriment du retour. Cela semblait en outre la solution la plus viable pour les réfugiés palestiniens au vu du refus catégorique d'Israël d'envisager un quelconque retour de leur part. La réinstallation des réfugiés palestiniens à travers le monde arabe était considérée comme une entreprise sans complication du fait des liens linguistiques et culturels qu'ils partagent avec les populations de cette région.

Sur la scène internationale, les États-Unis comme le Royaume-Uni favorisaient cette option. Ce qui avait une signification particulièrement importante dans la mesure où ces deux puissances se proclamaient les champions et finançaient largement l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), qui avait été établie en 1949 en tant qu'organisme spécialisé chargé de gérer la crise palestinienne. Alors même que son mandat premier était l'assistance, dans les années 1950 l'Office s'est également consacré plus largement à mettre en place des plans de réinstallation à l'intention des Palestiniens. Le terme « travaux » dans son titre se réfère à des projets d'emploi conçus pour faciliter le développement économique des réfugiés et leur intégration locale. En 1952, l'Assemblée générale de l'ONU a même autorisé la création d'un Fonds de réintégration de l'UNRWA dans l'objectif précis de réinstaller les réfugiés hors de Palestine.

Ces plans ont été entièrement opposés et rejetés par les réfugiés palestiniens eux-mêmes. Parce qu'ils se rendaient compte que les programmes des « Travaux » portaient du principe que leur avenir était hors de Palestine, les Palestiniens dans leur grande majorité ont refusé de s'inscrire et d'y participer. Vers la fin des années 1950, à cause de l'intransigeance des réfugiés et de la nature couteuse des projets l'UNRWA a finalement abandonné l'ensemble de ce programme pour axer sa priorité sur



Une fresque dans un camp de réfugiés palestiniens de Cisjordanie, revendiquant le droit au retour.

l'éducation. L'impact des projets qui faisaient partie des Travaux a toutefois survécu à leur durée, et la réinstallation est restée une cause de tension et de suspicion dans les relations entre les réfugiés et l'UNRWA. Il s'agit d'un exemple précoce de l'effet nuisible à long terme provoqué par un échec de planification humanitaire lorsque les attentes propres aux réfugiés n'ont pas été suffisamment prises en compte.

Pour des motifs similaires, les réfugiés palestiniens ont également résisté face aux efforts déployés par l'UNRWA en vue de développer et stabiliser les infrastructures dans leurs camps dans les années 1950. Aux yeux des réfugiés, ces initiatives faisaient partie du même type de plan de les réinstaller de manière permanente hors de Palestine. En réponse, ils ont déraciné les arbres plantés par l'UNRWA dans les camps, couvert les bâtiments de peinture rouge avec des slogans anti-réinstallation et ont manifesté et organisé des grèves. Leur opposition était tellement véhémement que l'UNRWA s'est trouvée dans l'incapacité totale de mettre en œuvre ses plans, une autre illustration des problèmes causés par un manque d'implication auprès des réfugiés eux-mêmes.

L'hostilité des réfugiés palestiniens n'a pas été la seule raison pour laquelle la réinstallation n'a jamais été mise en œuvre ou sérieusement entreprise. L'opposition des États arabes, à la fois de la part des deux pays qui accueilleraient déjà d'importantes populations de réfugiés palestiniens, et de la part de ceux susceptibles d'être ciblés comme pays tiers pour les programmes de réinstallation, constituait également un obstacle majeur. À l'exception peut-être de la Jordanie, ces gouvernements craignaient que la réinstallation les oblige à absorber d'importantes populations de réfugiés et à leur accorder la citoyenneté. Les États arabes se sont constamment prononcés au sein de l'ONU contre la réinstallation des Palestiniens, appelant au contraire au retour comme la seule option viable et acceptable. Sans le soutien du monde arabe, la réinstallation n'avait que peu de chance d'aboutir et en 1987 le Commissaire de l'UNRWA, le général Giorgio Giacomelli a déclaré¹ que même si l'agence avait été conçue dans l'intention de faciliter la réinstallation, des facteurs financiers et politiques avaient rendu cet objectif impossible.

Réinstallation individuelle

L'OLP également s'est activement opposée à la réinstallation, et a insisté pour que l'UNHCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, cesse de poursuivre ce type de solution pour les Palestiniens. L'opposition de l'OLP se

fondait sur la crainte de voir la réinstallation fragmenter la diaspora palestinienne et affaiblir ainsi ses droits collectifs nationaux en tant que peuple. L'OLP demandait essentiellement et de manière explicite aux Palestiniens de ne pas déposer de demandes d'asile à titre individuel dans les pays occidentaux, dans la crainte que des initiatives de cet ordre ne facilitent des mouvements « détournés » de réinstallation.

En dépit de cela, de nombreux palestiniens ont réussi à se réinstaller dans des pays tiers à titre individuel et à obtenir la citoyenneté en Europe, en Amérique du Nord ou en Amérique latine. Dans la grande majorité des cas, les Palestiniens l'ont fait tout en continuant à s'identifier comme des réfugiés palestiniens et en privilégiant le rapatriement comme solution à long-terme pour la communauté exilée dans son ensemble.

L'émigration vers les pays occidentaux a reçu un aval juridique en 2012 suite à un arrêt de la Cour européenne de justice qui a créé un précédent² en reconnaissant aux Palestiniens le droit de réclamer le statut de réfugiés en Europe. Même l'OLP a assoupli sa position relative à la réinstallation individuelle, reconnaissant qu'elle n'est pas nécessairement incompatible avec les droits collectifs au rapatriement.

La question de la réinstallation individuelle a pris une signification nouvelle dans le contexte de la crise syrienne. Dans le monde arabe, c'est la Syrie qui historiquement fournissait les meilleures conditions et droits pour les réfugiés palestiniens, une situation qui s'est vue renversée de manière dramatique par la guerre actuelle. Depuis 2011, plus de 100 000 Palestiniens ont fui leurs lieux de résidence en Syrie pour devenir des réfugiés pour la deuxième fois. Alors que tout d'abord la Jordanie puis le Liban ont fermé leurs portes aux Palestiniens de Syrie, certains d'entre eux cherchent maintenant refuge en Europe.

La détresse des Palestiniens qui fuient la Syrie a mis en lumière certains des problèmes à long terme auxquels sont confrontés tous les réfugiés palestiniens de manière générale. Leur affiliation à l'UNRWA plutôt qu'au HCR les place dans une situation particulièrement désavantageuse qui les rend inéligibles aux programmes de réinstallation à grande échelle organisés par ce dernier. Ils doivent au contraire, faire des demandes d'asile à titre individuel, et ne remplissent souvent pas les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugiés politiques ou même celui d'apatrides. La vulnérabilité juridique dans laquelle ils se trouvent signifie que les Palestiniens peuvent se voir refuser des systèmes

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

de protection offerts à d'autres réfugiés, y compris en ce qui concerne la réinstallation.

Conclusion

La situation des réfugiés palestiniens est à bien des égards exceptionnelle. Sa longévité, son ampleur et sa spécificité institutionnelle unique la distinguent de pratiquement toutes les autres situations de réfugiés. Des enseignements précieux peuvent toutefois en être tirés, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la réinstallation.

Dans le cas des Palestiniens, la réinstallation n'a pas seulement été un échec, elle n'a qu'à peine réussi à démarrer. Même si l'opposition des réfugiés à la réinstallation était motivée par des préoccupations politiques, la situation n'a pas été favorisée par la faillite des humanitaires internationaux d'engager un dialogue direct et ouvert avec eux. Le climat durable de méfiance et de suspicion qui s'est installé en conséquence a entravé de manière constante leurs relations avec l'UNRWA en particulier, et plus généralement avec le système onusien dans son ensemble.

La suspicion éprouvée par de nombreux réfugiés palestiniens à l'égard de la réinstallation se devait également au fait que les implications de cette solution étaient perçues comme permanentes. Ce qui n'est certes pas exceptionnel, dans la mesure où de nombreux groupes

de réfugiés continuent de préférer l'option du rapatriement aux autres solutions. Si des individus souhaitent en dernière instance retourner chez eux, ils sont moins susceptibles d'accepter de bonne grâce des mesures qui selon eux risquent de réduire leur capacité à le faire. Il semble donc utile d'explorer des moyens pour articuler les « trois solutions durables » de manière à dissiper ce type de craintes. Le cas de la Palestine montre que si une réinstallation peut être conçue et organisée de manière à ne pas entraver les possibilités d'un retour éventuel vers le lieu d'origine, elle peut alors s'avérer plus acceptable.

Finalement, il est utile de se rappeler que le HCR lui-même continue de considérer le rapatriement volontaire comme la solution durable optimale pour tous les réfugiés, et la réinstallation comme la solution de dernier ressort. Sur cette question il ne fait donc aucun doute que les réfugiés palestiniens sont parfaitement alignés sur la position des Nations unies.

Anne Irfan *a.e.irfan@lse.ac.uk*

Doctorante, Département d'histoire internationale, London School of Economics *www.lse.ac.uk*

1. La version intégrale de cet entretien est disponible dans le journal du HCR, Réfugiés, de septembre 1987.

2. Arrêt dans l'affaire « El Kott » <http://bit.ly/Curia-ElKottArret>

La réinstallation des réfugiés polonais après la seconde guerre mondiale

Agata Blaszczyk

L'adoption de la Loi sur la réinstallation des polonais et la création des différentes agences qui s'y rattachent sont sans aucun doute des réponses sans précédent face au défi d'une migration de masse vers le Royaume-Uni.

Lorsqu'en 1945, à la fin de la seconde guerre mondiale, il est devenu évident que les Forces polonaises et les réfugiés à l'étranger ne pourraient pas retourner dans leur pays d'origine, le gouvernement britannique a endossé cette responsabilité à leur égard. La première étape a consisté à fonder le Polish Resettlement Corps (PRC) en mai 1946. Près de 250 000 soldats polonais soutenant les forces alliées occidentales ont découvert qu'ils ne pouvaient pas rentrer chez eux. Les soldats et les pilotes qui avaient combattu à l'étranger devaient être aidés par le Corps pour rester au Royaume-Uni et s'y intégrer à la vie civile. Servir dans le Corps devait constituer une opportunité pour

se former et acquérir une éducation ; il avait été négocié avec les syndicats britanniques que les employés polonais potentiels ne pourraient être recrutés que dans le cadre du PRC et qu'ils pourraient remplir uniquement des postes « approuvés » par le ministère du Travail.

La Loi sur la réinstallation des Polonais de 1947 avait pour but de réinstaller des réfugiés politiques au Royaume-Uni à un moment où le pays était à l'orée d'une période d'augmentation démographique considérable principalement due à l'immigration. Cette loi donnait aux réfugiés polonais se trouvant au RU le droit de travailler et de recevoir des allocations de chômage. La loi définissait également les



Agata Błaszczyk

Une hutte Nissen du camp de Northwick Park, construite initialement en 1943 pour servir d'hôpital de campagne et utilisée à partir de 1947 par le Polish Resettlement Corps.

responsabilités de plusieurs départements gouvernementaux chargés d'assurer des services de santé et d'éducation ainsi que des droits à la retraite pour les Polonais.

La loi a été bien accueillie par le parlement et a été considérée comme un acte de grande maîtrise politique – un acte qui a changé les attitudes de la population à l'égard des étrangers qui arrivaient alors. La loi permettait aux Polonais de s'intégrer au Royaume-Uni fournissant ainsi à l'économie britannique la main-d'œuvre nécessaire pendant cette période de reconstruction de l'après-guerre. Fin 1949, 150 000 soldats polonais et leurs personnes à charge s'étaient installés au RU et leurs descendants continuent de faire partie de la communauté polonaise du RU telle qu'elle existe aujourd'hui. En temps voulu, les réfugiés polonais ont prouvé qu'ils étaient des contributeurs dévoués à la reconstruction de l'économie du Royaume-Uni et ils sont devenus le groupe d'immigrants le plus prospère du pays.

C'était la première fois dans l'histoire de la migration au Royaume-Uni que ce type de législation visant un groupe unique de réfugiés avait été instauré. La loi démontrait qu'en mettant à disposition des ressources adéquates et en répondant de manière positive aux besoins des réfugiés, le processus d'intégration à la société d'accueil pouvait être considérablement facilité.

Une part importante du travail lié à cette loi a impliqué la création de camps de réinstallation pour les Polonais. Des anciens camps de l'armée de terre et de l'armée de l'air ont été utilisés comme hébergement temporaire pour les soldats polonais et leurs familles. Dès le mois d'octobre 1946, quelques 120 000 soldats polonais avaient

été cantonnés dans 265 camps à travers le Royaume-Uni. Au fil des années, leurs femmes et leurs autres personnes à charge sont également arrivés en Grande Bretagne pour les rejoindre, ce qui selon les estimations aurait porté le nombre total de réfugiés polonais à plus de 249 000 personnes. Les camps se trouvaient généralement dans des lieux isolés et n'étaient pourvus que de huttes Nissen ou de logements de mauvaise qualité, occupés chacun par plus d'une famille. Les huttes étaient équipées d'éclairage électrique et chauffées par des poêles à combustion lente mais disposaient de peu de ventilation naturelle et de lumière. Néanmoins, pour cette première génération de Polonais les camps sont devenus un symbole de stabilité et ils sont restés dans la mémoire de la seconde génération comme des endroits heureux où vivre en liberté.

Outre les besoins essentiels des nouveaux arrivants en termes de logement, de santé, de bien-être et d'emploi, la demande éducative était considérable. En 1947, le Comité pour l'éducation des Polonais a été instauré et il était prévu que toutes ses dépenses soient couvertes par des fonds attribués par le parlement. L'objectif principal de ce comité était de « préparer [les Polonais] pour qu'ils puissent être intégrés au système scolaire et professionnel britannique tout en prévoyant des dispositions permettant de répondre à leur souhait naturel de maintenir leur culture polonaise et leurs connaissances de l'histoire et de la littérature polonaises ». Cela impliquait de leur inculquer, en vue de faciliter leur réinstallation ultérieure au Royaume-Uni ou à l'étranger, des connaissances satisfaisantes d'anglais et du mode de vie britannique à travers un enseignement imparté dans des institutions britanniques appropriées.

Le budget annuel du Comité était estimé à environ 1 million de livres sterling pour sa première année d'existence, et a augmenté jusqu'à atteindre 1,5 millions pour l'année 1948/49. Pendant les sept années et demie de son existence les dépenses du Comité ont totalisé neuf millions de livres.

Sans grande surprise, pour la première génération l'expérience de leur installation et de leur adaptation s'est avérée plus dure et plus longue que prévue. Toutefois, pour les Polonais plus jeunes, la voie de l'adaptation, de l'intégration et même de l'assimilation progressive est devenue un processus bien plus naturel, et les dispositions en termes d'éducation les y ont énormément aidés. L'apprentissage de l'anglais est devenu l'étape essentielle pour atteindre cet objectif ambitieux.

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

À partir de mars 1948, le ministre britannique de l'Intérieur (Home Secretary) a annoncé que les demandes pour devenir des citoyens britanniques des anciens soldats polonais seraient acceptées, et les Polonais ont obtenu le droit d'être naturalisés britanniques. Au bout du compte, les Polonais ont démontré qu'ils pouvaient apporter une contribution positive et dévouée à la reconstruction de l'économie britannique. Ceux qui ont réussi à poursuivre des études secondaires ou universitaires ont obtenu des postes lucratifs et parfois prestigieux dans le marché du travail britannique et ont connu du succès dans leurs carrières professionnelles. Leur culture et leurs traditions différentes été considérées comme des atouts contribuant

à la vie de l'ensemble de la communauté. L'objectif que le Comité s'était fixé d'aider les exilés polonais à s'adapter à une vie nouvelle a progressivement été atteint. Comme l'affirmait un article d'un journal local de l'époque, « Leurs atouts et leurs loisirs sont peut-être différents, mais ces mêmes différences sont des atouts pour la communauté mixte de notre ville2 ».

Agata Blaszczyk caucor@hotmail.com

Maître de conférences en histoire, L'Université polonaise de Londres www.puno.edu.pl/english.htm

1. Mémoire du ministre de l'Éducation et du secrétaire d'État pour l'Écosse, ED128/146, pp1-2. Rapport sur le programme et le personnel des écoles polonaises du Comité, 13 juillet 1948, ED128/5, p3.

2. *Melton Mowbray Times*, juillet 1952.

Réinstallation : où sont les données, quelle est la stratégie ?

Alexander Betts

Le but et les objectifs de la réinstallation sont imprécis et ses résultats sont mal mesurés. Pour que la réinstallation soit efficace, elle doit s'appuyer sur des données beaucoup plus fiables et la coordination au niveau international doit être améliorée.

La réinstallation est un domaine de la politique en matière de réfugiés qui échappe bien trop souvent à l'examen critique. Elle est souvent considérée comme intrinsèquement bénéfique et sert de moyen pour permettre à des pays distants et des membres progressistes de la société civile de se convaincre qu'ils « font changer les choses ». Et pourtant, eu égard à sa prééminence historique et culturelle dans les principaux pays de réinstallation comme les États-Unis, le Canada ou l'Australie, les objectifs et les résultats de la réinstallation échappent souvent au débat ou à l'examen.

De nombreuses politiques européennes récentes en matière de réinstallation ont émergé comme des réponses instinctives face à la « crise » européenne des réfugiés. Par exemple, le Programme de réinstallation des personnes vulnérables du Royaume-Uni a été étendu à 20 000 Syriens pour une seule et unique raison : le lendemain du jour où le corps du petit réfugié syrien Alan Kurdi avait fait la une de tous les journaux britanniques, la réinstallation était devenue la réponse.

Le but de la réinstallation est spécifié avec une imprécision surprenante. Il s'agit apparemment d'un outil de protection, d'une solution durable, d'un moyen pour influencer

stratégiquement d'autres solutions durables ainsi que d'une forme de partage du fardeau et de solidarité internationale. Cependant, l'impact de la réinstallation n'est pratiquement jamais mesuré par rapport à l'un des objectifs qu'elle est supposée remplir. Parce que ses buts et ses objectifs sont spécifiés avec tellement d'imprécision, il n'existe pas de points de repère ou d'indicateurs qui pourraient permettre de demander aux gouvernements de rendre des comptes de leurs pratiques en matière de réinstallation ou qui seraient susceptibles d'en mesurer concrètement les résultats. Il n'est donc pas surprenant que les politiciens trouvent particulièrement difficile de justifier la réinstallation face à l'électorat.

Quelques faits provocateurs tendent tout de même à suggérer pourquoi certaines préoccupations seraient dignes d'être prises en considération. La réinstallation est constamment réservée à une minorité : c'est une option proposée à moins de 1 % des réfugiés dans le monde. Ce n'est souvent pas l'option que les réfugiés veulent : 70 % des quelques 100 000 réfugiés syriens que le HCR a approché en leur parlant de réinstallation au Canada fin 2015 ont affirmé ne pas vouloir être réinstallés au Canada. Elle entraîne une attribution inéquitable des

ressources : nous dépensons environ 135 dollars US par réfugié qui se trouve en occident pour chaque dollar US que nous dépensons par réfugié qui se trouve dans une région en développement¹.

Dans ces conditions, pourquoi les États occidentaux persèverent-ils avec la réinstallation ? Pourquoi la réinstallation est-elle le moyen par défaut qu'un pays comme les États-Unis choisisse pour soutenir les réfugiés ? Les raisons sont nombreuses. Certaines sont culturelles et historiques, et certains pays ou régions ont un engagement de longue durée à l'égard de la réinstallation. Mais il existe également une économie politique sous-jacente. L'« industrie de la réinstallation » représente des milliards de dollars chaque année pour les ONG et les organisations de la société civile qui y participent. Aux États-Unis le lobbying exercé – principalement par des organisations confessionnelles – dans les capitales des États et à Washington DC pour obtenir des places de réinstallation est important, notamment pour des groupes spécifiques. La réinstallation fait du bien et elle est une expérience cathartique.

Mais la réinstallation remplit également de plus en plus une fonction non verbalisée de gestion de la migration. Elle contribue à légitimer certains modes d'entrée pour certains réfugiés, et en prive d'autres de cette même légitimité. Que certains pays où la tradition de réinstallation est la plus fortement ancrée soient aussi les pays dans lesquels l'asile spontané est considéré avec scepticisme n'est certainement pas une coïncidence. En Australie, par exemple, ceux qui arrivent de manière spontanée sont traités de « resquilleurs ».

Rien de tout cela ne constitue un argument justifiant de ne pas s'occuper de réinstallation. La réinstallation représente potentiellement une part importante de l'arsenal permettant de protéger et d'assister les réfugiés. Mais ce qui a manqué jusqu'ici est une base de connaissances capable d'étayer empiriquement les acquis de tout ce qui est placé dans cette catégorie générale de la « réinstallation ». Quelles sont dans les faits les personnes qu'elle aide – contribution mise à part à la survie de l'industrie de la réinstallation – et sur quelle base ? Alors que la réinstallation est progressivement et plus génériquement redéfinie comme un ensemble de « voies » de telles questions deviennent plus pressantes que jamais.

Améliorer la base de données

Si l'on compare la réinstallation à d'autres domaines des études sur les réfugiés, on constate un manque criant de recherche sur

la réinstallation. Il s'agit de l'un des domaines les moins étayés par une base de données de la politique sur les réfugiés, une pratique guidée par des convictions, des habitudes et la culture. Bien trop souvent les politiques en matière de réinstallation s'appuient sur des précédents historiques et sur des pressions efficaces, plutôt que sur des objectifs clairement définis et des voies soigneusement comprises en vue d'obtenir un impact.

Les détracteurs de la réinstallation ont bien souvent recours à des affirmations sans fondements empiriques : il s'agirait d'un « facteur d'attraction » qui inciterait les migrants à se rendre dans les pays de premier accueil de la région d'origine et l'assistance humanitaire dans la région serait une alternative plus efficace que la réinstallation. Les partisans de la réinstallation quant à eux avancent, par exemple, qu'elle réduit les arrivées spontanées de demandeurs d'asile au-delà de la région d'origine et qu'elle renforce l'engagement à l'égard des normes d'asile des pays d'accueil dans le monde en développement. Très peu de ces affirmations – des deux côtés de l'argument – sont nécessairement fausses ; elles n'ont tout simplement pas été corroborées.

Différents documents successifs du HCR ont souligné l'éventail de fonctions que remplit la réinstallation. Et pourtant peu de recherches ont été menées pour montrer si, et dans ce cas, comment, la réinstallation réellement remplit ces différents types d'objectifs. Mais par le biais de recherches, ces fonctions supposées pourraient être corroborées de manière empirique. Tous les objectifs de la réinstallation correspondent à des hypothèses spécifiques qu'il est possible de tester :

| Fonction de la réinstallation + Exemple d'hypothèse à tester |
|---|
| Partage de la responsabilité et solidarité internationale – <i>Influence-t-elle le comportement du pays d'accueil ?</i> |
| Protection – <i>Atteint-elle les individus les plus vulnérables ?</i> |
| Utilisation stratégique – <i>Suscite-t-elle d'autres solutions durables ?</i> |
| Compréhension publique – <i>Entraine-t-elle un soutien public plus important ?</i> |
| Contrôle des arrivées massives – <i>Empêche-t-elle les États d'accueil de recourir au refoulement ?</i> |

À ce jour, les recherches sur la réinstallation se sont centrées principalement sur trois grands domaines. Premièrement, une narration descriptive de l'évolution de la politique de réinstallation. Deuxièmement, un travail sur l'intégration sociale des réfugiés réinstallés. Troisièmement, les dimensions culturelles de l'expérience de la réinstallation. Le corpus de travaux existants a laissé des lacunes dans des domaines importants.

D'un point de vue méthodologique, les recherches quantitatives ou comparatives qui auraient pu éclairer les pratiques sont restées limitées. Thématiquement, des lacunes subsistent. Les politiques ont rarement été examinées : comment fonctionne « l'industrie de la réinstallation », et quelles sont les relations de pouvoir et les intérêts en jeu qui soutiennent les pratiques en vigueur au plan mondial, national et local ? Davantage de travail doit être consacré à l'économie : qu'est qui explique la variation des résultats pour les réfugiés réinstallés ? D'un point de vue anthropologique, la majorité des travaux existants sont spécifiques à chaque pays donné plutôt que de tenter de comprendre la réinstallation en suivant la trajectoire des réfugiés à travers le processus de réinstallation dans sa globalité.

Améliorer la coordination

De plus, de bonnes politiques de réinstallation exigent un minimum de collaboration internationale pour être efficaces. Prises individuellement les contributions de la plupart des pays de réinstallation ne sont qu'une goutte dans l'océan ; collectivement elles ont beaucoup plus de chance d'avoir un impact. Et pourtant la réinstallation souffre d'un manque de coordination au plan international. Au-delà des Consultations tripartites annuelles du HCR, la plupart des États négocient leurs engagements de réinstallation avec le HCR de manière bilatérale sans coordonner entre eux leurs politiques de réinstallation. Cela signifie que la globalité des contributions en matière de réinstallation ne réussit pas à dépasser la somme de ses composantes.

En vue d'être efficace, la réinstallation ne peut pas être conçue comme un élément détaché de l'ensemble du régime des réfugiés mais bien comme une partie intégrante d'une vision stratégique plus globale. Il faut qu'elle fasse partie d'un ensemble de réponses complètes face à différentes situations spécifiques de réfugiés dans le monde et qu'elle soit envisagée en association avec d'autres réponses dans les

États d'accueil du monde en développement et dans les pays d'origine. Mais jusqu'à présent il n'y a pas eu de stratégie d'ensemble et les conversations autour de la réinstallation se préoccupent davantage des politiques de réinstallation en vigueur dans un pays donné que de trouver des réponses cohérentes à des situations spécifiques de réfugiés.

La première chose nécessaire est un objectif collectif en matière de réinstallation. La fonction unique primordiale de la réinstallation est d'être une voie pour sortir de l'impasse. À l'exception des individus les plus vulnérables, il est possible d'argumenter qu'il est justifiable de faire attendre les réfugiés dans un pays voisin de leur région d'origine pendant un certain temps. Mais au-delà d'une certaine période - qu'il s'agisse de cinq ou 10 ans - la situation devient cruelle et inhumaine. Dans le cadre d'une réponse globale, c'est à travers cette fonction de « voie pour sortir de l'impasse » que la réinstallation peut être la plus appropriée, une voie qui permet à la communauté internationale de coordonner la fin de certaines situations prolongées de refuge.

Le deuxième élément nécessaire reste toutefois un « intermédiaire » de réinstallation plus proactif. À l'heure actuelle, des gouvernements individuels déterminent leurs priorités de réinstallation et le HCR les aide à remplir leurs objectifs. Une vision stratégique de la réinstallation dirigée par le HCR en tant que composante d'un ensemble complet de réponses à différentes situations spécifiques de réfugiés serait une option bien plus cohérente. Le Cadre d'action global pour les réfugiés² qui est en cours de développement sous l'égide du Pacte mondial pourrait constituer l'espace logique le plus approprié pour l'élaboration d'un tel rôle.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk
Professeur en migration forcée et affaires internationales, et Directeur du Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford www.rsc.ox.ac.uk

1. Betts A et Collier P (March 2017), *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, Penguin Allen Lane
2. Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, A/RES/71/1, Appendice 1, para. 18 <http://bit.ly/NewYorkDeclaration>

Souscrivez à nos alertes e-mail et vous serez immédiatement informé(e) de la publication en ligne de tout nouveau numéro de RMF et de chaque nouvel appel à soumission d'articles pour les numéros à paraître.

www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail

Mini-dossier

Risques et suivi post-expulsion

Les personnes dont la demande d'asile est déboutée sont souvent expulsées, en général vers leur pays d'origine. Toutefois, on en sait peu sur ce qui leur arrive au cours de ce trajet de retour, à leur arrivée dans le pays vers lequel elles sont expulsées ou au cours des semaines et des mois qui suivent. Les personnes expulsées sont généralement perdues de vue et, par conséquent, rapidement oubliées. Pourtant, un grand nombre d'entre elles sont vulnérables et s'exposent à des risques considérables après leur expulsion, notamment la perte de leurs biens, le manque de papiers d'identité, le sans-abrisme, la destitution, les traumatismes, la dépression, le suicide, l'extorsion, la détention et les traitements inhumains et dégradants – autant de risques indiquant que l'expulsion peut en fait s'apparenter, dans certains cas, à un refoulement.

Les articles de ce mini-dossier étudient quatre cas :

- des demandeurs d'asile déboutés et expulsés vers la République démocratique du Congo, le Sri Lanka et l'Érythrée ;

- les risques pour des mineurs anciennement non accompagnés expulsés vers l'Afghanistan ;
- des demandeurs d'asile déboutés expulsés vers l'Ouganda ;
- et le sort des personnes renvoyées en Turquie dans le cadre de l'accord UE-Turquie.

Basés sur des observations tirées du terrain, ces quatre articles mettent en lumière le besoin de réaliser un suivi indépendant post-expulsion.

Ce mini dossier est également disponible en tant que document indépendant (en français) au format PDF sur www.fmreview.org/fr/reinstallation/post-expulsion.pdf.

Pour les versions anglaise, espagnole et arabe, veuillez visiter www.fmreview.org/reinstallation et cliquer sur l'onglet correspondant au langage souhaité.

Nous vous encourageons à utiliser et disséminer largement ce mini-dossier.

Risques encourus par les demandeurs d'asile déboutés après leur expulsion

Jill Alpes, Charlotte Blondel, Nausicaa Preiss et Meritxell Sayos Monras

Qu'arrive-t-il aux personnes qui sont expulsées suite au rejet de leur demande d'asile ? Bon nombre de ces personnes s'exposent à des risques de préjudices lorsqu'elles retournent dans leur pays d'origine mais les résultats des expulsions font l'objet d'un suivi limité.

Les personnes dont la demande d'asile a été déboutée se retrouvent dans une situation vulnérable quand elles sont ensuite expulsées vers leur pays d'origine. Dans certains endroits, le simple fait de demander l'asile dans un autre pays est considéré comme un acte de trahison et expose le demandeur à de graves risques. Quant aux anciens mineurs non accompagnés, ils sont vulnérables car ils connaissent peu le pays dans lequel ils sont rapatriés. De plus, la confidentialité des demandes d'asile risque d'être bafouée par les mécanismes de coopération entre les services d'immigration, de police et de renseignement du pays expulsant la personne et du pays d'origine en vue de produire des documents de voyage d'urgence¹.

Le principe de non-refoulement interdit de renvoyer des demandeurs d'asile ou des personnes expulsables dans un pays où leur vie et leur liberté sont considérées comme menacées. Pourtant, plusieurs pays de l'UE continuent de renvoyer les personnes dont les demandes ont été déboutées dans des pays où des anciens demandeurs d'asile ont déjà été persécutés. Un groupe d'étudiants de Sciences Po a développé une méthodologie permettant d'examiner les données existantes sur les risques auxquels font face les demandeurs d'asile déboutés suite à leur expulsion ; ils ont découvert des preuves d'extorsion, de persécution et d'emprisonnement en République démocratique du Congo (RDC), au Sri Lanka et en Érythrée, entre autres pays².

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

Le retour en RDC, au Sri Lanka et en Érythrée

Au cours des sept années précédant 2015³, la France a expulsé 590 citoyens congolais dont la demande d'asile avait été déboutée. Cependant, il arrive que les autorités congolaises traitent les demandes d'asile dans un autre pays comme des actes de trahison, tandis que presque tous les demandeurs d'asile rapatriés que l'organisation Justice First a suivi en 2011 avaient été emprisonnés, torturés, forcés de payer une rançon, violés ou victimes de harcèlement sexuel.

Une étude par le Home Office (ministère de l'Intérieur) du Royaume-Uni a révélé que les personnes rapatriées en RDC étaient immédiatement convoquées au Bureau congolais de la migration dès leur arrivée à l'aéroport et parfois interrogés par l'Agence nationale du renseignement à Kinshasa. Ces personnes font face à de nombreux risques, de l'extorsion impliquant des sommes comprises entre 6000 \$ et 25 000 \$ à l'emprisonnement sans accès à un avocat ou encore à la détention dans des conditions déplorables. Certaines personnes ont été forcées de signer un document affirmant qu'elles avaient quitté l'aéroport sans aucune difficulté mais qu'elles avaient été arrêtées chez elles quelques heures plus tard ; les rares fois où la mission MONUSCO de l'ONU a tenté d'intervenir, les autorités congolaises ont nié l'existence d'une quelconque possibilité que des personnes aient été détenues⁴.

Le Sri Lanka occupe le cinquième rang des demandes d'asile déboutées en France. En dépit des rapports publiés en 2012 par des organisations telles que Human Rights Watch, Action chrétienne pour l'abolition de la torture (ACAT) et Freedom from Torture qui font part de témoignages d'extorsion, d'emprisonnement arbitraire et de torture⁵, la France a renvoyé 750 personnes au Sri Lanka au cours des sept dernières années. Ces rapports décrivent comment ces personnes sont souvent arrêtées, soit à l'aéroport soit à leur domicile quelques jours après leur retour, et maintenues en détention pendant une semaine à six mois. ACAT a révélé que les Tamouls sri-lankais expulsés étaient torturés à leur retour dans l'objectif de les forcer à avouer des liens supposés avec les Tigres de libération de l'Eelam tamoul ; l'organisation Tamils Against Genocide confirme quant à elle que le simple fait d'avoir passé du temps dans un pays occidental constitue un risque vis-à-vis des autorités locales.

Bien que la situation des Érythréens ait changé en 2016, dans la mesure où le taux d'acceptation des demandes d'asile en France

a augmenté et qu'ils ont été inclus dans les programmes de réinstallation au niveau européen, la France a tout de même débouté 2 250 demandeurs d'asile et expulsé 350 Érythréens au cours des sept dernières années. Les études conduites par le HCR et Human Rights Watch en 2009 et 2014 ont révélé que le simple fait d'avoir quitté l'Érythrée expose les migrants concernés et leur famille à des enquêtes, des repréailles et des mauvais traitements. Les autorités érythréennes soupçonnent les personnes ayant demandé l'asile ailleurs d'avoir cité la persécution en Érythrée comme motif justifiant leur demande d'asile, ou bien d'avoir encouragé les groupes d'opposition depuis l'étranger. Parallèlement, en 2011, des sources britanniques ont soutenu que les personnes qui avaient demandé l'asile étaient également suspectées par les autorités d'avoir quitté l'Érythrée de manière illégale, ce qui leur donne une raison supplémentaire de réaliser des enquêtes et de soumettre ces personnes à des repréailles et des persécutions. À leur arrivée, les Érythréens rapatriés sont souvent détenus dans de mauvaises conditions, dans des cellules surpeuplées. Amnesty et le HCR ont signalé des arrestations arbitraires, des emprisonnements non justifiés et des cas de mauvais traitements, de torture et de décès. Les cas de détention sont nombreux ; des personnes expulsées de Malte en 2002 et de Libye en 2004 ont par exemple été arrêtées à leur arrivée puis torturées, certaines d'entre elles ayant très probablement été tuées. Selon la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des droits de l'homme en Érythrée, les demandeurs d'asile dont la demande est déboutée « disparaissent généralement à leur retour ⁶ ». La connaissance de ces violations des droits humains ne semble pas empêcher l'Union européenne de coopérer avec le régime en place dans le cadre des conditions du Processus de Khartoum, qui vise à faciliter les rapatriements.

Dans d'autres pays également, le retour s'avère problématique pour les migrants dont la demande d'asile a été déboutée. L'organisation non-gouvernementale française Anafé a répertorié des cas de détention arbitraire en Guinée Conakry et au Tchad ; une organisation irlandaise et plusieurs journaux britanniques ont confirmé que des Soudanais expulsés avaient été assassinés à leur retour à Khartoum ; et d'autres organisations ont fait part de risques semblables en Iran.

Le besoin de suivi

Dans certains pays, il existe de grands risques que les droits humains des demandeurs d'asile déboutés soient violés à leur retour. La décision

de les expulser peut donc s'apparenter à un refoulement. Néanmoins, les États et les organisations internationales ne collectent pas systématiquement d'informations sur la situation des droits humains des demandeurs d'asile déboutés et rapatriés de force. Le suivi post-expulsion peut contribuer à améliorer les politiques relatives aux réfugiés de trois manières au moins : premièrement, en permettant d'apporter un soutien aux demandeurs d'asile expulsés ; deuxièmement, en aidant à identifier et documenter les craintes des demandeurs d'asile expulsés de force, lorsque celles-ci sont fondées ; et troisièmement, en fournissant des informations précieuses pour les rapports d'information sur le pays d'origine.

Pour être efficace, une politique migratoire doit se baser sur des données probantes. À l'heure actuelle, les décideurs ne savent pas ce qui arrive aux expulsés après leur rapatriement dans leur pays d'origine. Même lorsque les risques post-expulsion ne sont pas élevés au point de s'apparenter à un refoulement, les États procédant à l'expulsion ont la responsabilité politique d'éviter d'exposer les personnes à l'extorsion, à la confiscation de leurs biens, à des interrogatoires, à l'intimidation et à la détention arbitraire.

Jill Alpes m.j.alpes@gmail.com

Chercheuse post-doctorante, Vrije Universiteit Amsterdam www.vu.nl ; Chercheuse invitée, CERI Sciences Po Paris

Charlotte Blondel charlotte.blondel@sciencespo.fr

Nausicaa Preiss nausicaa.preiss@sciencespo.fr

Meritxell Sayos

Monras meritxell.sayosmonras@sciencespo.fr

Sciences Po Paris www.sciencespo.fr

1. Voir également Alpes M J et Sørensen N N (2016) *Post-deportation risks: People face insecurity and threats after forced returns*, Danish Institute for International Studies Policy Brief <http://bit.ly/DIIS-alpes-sorensen>
2. Nous tenons à remercier Marie Conciatori, Suzanne Seiller et Janine Uhlmannsiek pour leur participation au projet de recherche « Airport casualties: migration control and human rights in countries of origin » (d'octobre 2014 à mai 2015). Pour consulter les données (2015, visitez la rubrique « Ressources » dans « Post-deportation risks: Criminalized departure and risks for returnees in countries of origin » sur www.refugeelegalaidinformation.org/post-deportation-monitoring-network
3. EUROSTAT (2015) *Third country nationals returned following an order to leave – annual data (rounded) et First instance decisions on applications by citizenship, age and sex: Annual aggregated data (rounded)*. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/>
4. Royaume-Uni : Ministère de l'Intérieur (Home Office) (2012) *Democratic Republic of the Congo: Report of a Fact Finding Mission to Kinshasa Conducted between 18 June 28 June 2012*, p33 www.refworld.org/docid/538871264.html
5. Freedom from Torture (2012) *Sri Lankan Tamils tortured on return from the UK* www.refworld.org/docid/505321402.html; Human Rights Watch (2012) *UK: Halt Deportations of Tamils to Sri Lanka* www.refworld.org/docid/50e8e8352.html
6. (28 mai 2013) *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme en Érythrée*, Sheila B. Keetharuth (A/HRC/23/53) <http://bit.ly/HRC2013-Eritrea>

Risques encourus après un rapatriement forcé : expériences de jeunes Afghans à leur retour

Emily Bowerman

De nouvelles recherches ont documenté les résultats du rapatriement forcé de jeunes demandeurs d'asile du Royaume-Uni vers l'Afghanistan. Leurs conclusions soulignent à la fois les difficultés rencontrées par les rapatriés et la nécessité d'assurer un suivi continu.

Au cours des neuf dernières années, le Royaume-Uni a rapatrié de force¹ vers l'Afghanistan 2 018 jeunes Afghans qui étaient arrivés en tant qu'enfants non accompagnés demandeurs d'asile et qui avaient passé les années formatrices de l'adolescence entre les mains du système d'assistance du Royaume-Uni. Leur rapatriement les renvoie souvent à des situations précaires et dangereuses.

Il y a quelques années, des recherches préliminaires entreprises par le Refugee Support Network (RSN, réseau de soutien aux

réfugiés), basé au Royaume-Uni, ont mis en lumière certains des principaux défis pour cette cohorte de jeunes confrontés à un rapatriement forcé². De plus, deux facteurs exacerbent ces défis : la transition abrupte d'enfants « dont le système s'occupait » à des adultes demandeurs d'asile déboutés et jouissant de droits limités ; et l'absence de liens ou d'approches conjointes entre le secteur de l'assistance aux demandeurs d'asile et aux réfugiés au Royaume-Uni tant qu'ils étaient dans ce pays et le secteur du développement international après leur retour

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

dans leur pays d'origine. Ainsi, à l'un des moments les plus précaires de leur parcours de vie, d'anciens enfants demandeurs d'asile non accompagnés se retrouvaient coupés de tout soutien, face à un futur incertain.

En réaction, RSN a établi son programme Youth on the Move (« Jeunes en mouvement ») afin de soutenir les anciens enfants demandeurs d'asile non accompagnés qui n'étaient pas parvenus à obtenir le statut de réfugié et qui devaient aujourd'hui affronter la possibilité d'être rapatriés contre leur gré en Afghanistan. Les objectifs généraux et à long terme du programme visaient à ce que plus aucun ancien mineur non accompagné ne se retrouve seul et sans soutien face à la possibilité d'un rapatriement forcé vers l'Afghanistan, et à conduire des recherches pour suivre les résultats de ces jeunes personnes en vue d'introduire une approche mieux informée et plus compatissante au Royaume-Uni. Suite à l'accord annoncé en octobre 2016 entre l'UE et les autorités afghanes obligeant ces dernières à accueillir un plus grand nombre de demandeurs d'asile déboutés, nous avons plus que jamais besoin de données tangibles concernant la réalité sur le terrain.

Rechercher les résultats

Pendant une période de 18 mois en 2014-15, RSN a suivi systématiquement les événements de la vie d'anciens enfants demandeurs d'asile qui avaient été rapatriés de force vers l'Afghanistan après leurs 18 ans, afin de documenter leurs expériences et, pour la première fois, de combler une lacune de données vitale dans l'évaluation de leur réintégration, sûreté et sécurité³, éducation, emploi, santé et bien-être³. Nous avons conduit 153 entretiens semi-structurés approfondis avec 25 jeunes qui avaient été rapatriés contre leur gré du Royaume-Uni⁴.

La première difficulté qui est apparue au cours de ce processus était d'établir le contact avec ces jeunes personnes après leur retour. Au moment de leur rapatriement forcé, 45 jeunes avaient été orientés vers le responsable du suivi de RSM, basé à Kaboul, mais 16 d'entre eux n'ont jamais établi de contact et ne pouvaient pas être contactés après leur retour. On ne sait pas pourquoi ces jeunes ont choisi de ne pas contacter le responsable du suivi, ou n'en ont pas été capables, mais il est potentiellement préoccupant qu'il se soit avéré impossible d'établir le contact avec un nombre si élevé de jeunes rapatriés (36 % du total de jeunes orientés).

La deuxième difficulté était de rester en contact avec ces rapatriés afin d'organiser

plusieurs entretiens au cours de la période de recherche. Six de ces jeunes ont quitté l'Afghanistan au cours du processus de recherche, tandis que 12 autres sont partis de Kaboul. Lorsque cela était possible, nous conduisions des entretiens approfondis par téléphone ou par Skype avec les jeunes qui n'étaient plus à Kaboul. Pour 11 de ces jeunes personnes, le contact s'est interrompu avant la fin du processus de recherche car le programme ne possédait plus les bonnes coordonnées ; nous ne savons toujours pas où se trouvent ces personnes ni si elles vont bien. Il est également possible que pour des raisons de sécurité, certains aient choisi délibérément de ne pas divulguer leurs nouvelles coordonnées. Tout au long de ces recherches, il semblait évident qu'un grand nombre de jeunes souhaitaient cacher le fait qu'ils avaient vécu au Royaume-Uni car, par exemple, le retour était considéré comme un échec ou associé à la criminalité, ou parce que la perception de leur occidentalisation pouvait entraver leur capacité à trouver un emploi et un logement et à reprendre contact avec leurs familles. En particulier, lorsqu'ils se rendaient dans des zones contrôlées par les Talibans, ils ne voulaient pas qu'on les entende parler anglais ni que l'on découvre des coordonnées internationales dans leur téléphone. La sécurité de ces jeunes est primordiale et aucune pression ne devrait être exercée sur eux pour garder le contact si cela pouvait les mettre en danger.

Résultats et conclusions de la recherche

En plus d'identifier le nombre élevé de jeunes qui avaient de nouveau quitté l'Afghanistan, nos recherches ont souligné un éventail de défis interconnectés auxquels font face les anciens enfants demandeurs d'asile après leur rapatriement forcé en Afghanistan. Ces défis incluent :

- l'impact de l'affaiblissement ou de la disparition de leur famille et de leurs réseaux sociaux
- la crainte de la stigmatisation et de la discrimination, qui entrave l'établissement de nouveaux réseaux sociaux et mène à son tour à un plus grand isolement
- les difficultés pour accéder à un soutien international et la dépendance envers une assistance ponctuelle apportée par des personnes Royaume-Uni
- l'insécurité et la victimisation généralisées sous l'effet de questions liées à la demande d'asile initiale ou à leur identité de rapatrié

- la quasi impossibilité de poursuivre leur éducation après leur rapatriement forcé en raison de son coût, de leur manque d'instruction afghane, du caractère inadapté des études suivies au Royaume-Uni, ou encore parce que leur priorité est de gagner de l'argent afin de survivre
- la difficulté de trouver un emploi durable et l'impact de cette situation sur la capacité des jeunes rapatriés à survivre ou rester en Afghanistan
- les troubles de santé mentale et la détérioration prolongée du bien-être émotionnel, avec des difficultés particulières en cas d'interruption de soins ou d'un traitement spécialisés après le rapatriement
- l'accès limité à un soutien et à des soins de santé essentiels

Plus des trois quarts des jeunes personnes suivies identifiaient l'insécurité comme un problème crucial. Sept d'entre eux ont signalé des incidents dans lequel eux-mêmes ou d'autres rapatriés dans leur entourage avaient été ciblés simplement parce qu'ils étaient des rapatriés. Un jeune particulièrement bouleversé nous a raconté l'histoire suivante :

« Je ne me suis fait qu'un seul ami ici. [...] m'avait dit qu'il ne pouvait pas rester, qu'il retournerait en UE. Je lui ai dit de ne pas y aller mais il s'est fait arrêter par les Talibans en route vers l'Iran... et ils l'ont tué car ils ont trouvé tous ses papiers internationaux et sa carte bancaire sur lui. Ils l'ont tué en le décapitant et en laissant sa tête dans la rue. »

Prochaines étapes

Il est nécessaire de conduire de plus amples recherches sur les résultats post-rapatriement afin de produire des données solides sur la réalité du retour pour ceux qui ont vécu au Royaume-Uni en tant que demandeurs d'asile. De telles données sont précieuses, comme en témoigne le fait que le rapport de recherche « After Return » du RSN soit cité dans les directives de le HCR pour évaluer les demandes d'asile afghanes⁵, mais aussi par les avocats représentant des anciens mineurs non accompagnés ayant plus de 18 ans aujourd'hui et dont la demande d'asile au Royaume-Uni est toujours en cours d'étude.

Nous espérons que les risques de persécution auxquels se heurtent les jeunes simplement parce qu'ils sont des rapatriés continueront d'être dûment reconnus, indépendamment du contenu de leur demande d'asile initiale. Aujourd'hui, on porte une grande attention à la possibilité de faire venir au Royaume-Uni des mineurs non

accompagnés en provenance de Calais et d'autres régions de l'Union européenne. Il est important que toutes les parties prenantes (les décideurs, les acteurs faisant pression pour que le Royaume-Uni fasse venir un plus grand nombre de ces enfants, et les avocats qui les représentent dans le cadre de leur demande d'asile) soient conscients que ces enfants, à moins qu'ils ne bénéficient d'une bonne représentation juridique à la base, puissent finir par vivre les mêmes expériences que ces autres jeunes Afghans ayant été rapatriés contre leur gré.

Il est également important d'aider les jeunes arrivant à la fin du processus d'asile à accéder à un soutien juridique, pratique et psychosocial et à définir des plans de secours, lorsque cela s'avère nécessaire et que toutes autres les possibilités de rester ont été épuisées, en considérant l'éventualité d'un rapatriement forcé. Réunissant les enseignements tirés du soutien aux jeunes arrivant à la fin de ce processus au Royaume-Uni et de leurs expériences après le rapatriement, nous avons créé un guide destiné aux autres praticiens, que nous envisageons comme une première étape pour combler l'écart qui sépare les organisations de réfugiés basées au Royaume-Uni et le secteur du développement international, dans la perspective de mieux soutenir les jeunes qui se trouvent à la croisée de ces deux contextes dans le cadre de leur parcours migratoire⁶.

Emily Bowerman

ebowerman@refugeesupportnetwork.org

Directrice de programmes pour le Refugee Support Network www.refugeesupportnetwork.org

1. Le terme « expulsion » (« deportation » en anglais) est couramment utilisé en référence à un ordre de départ du pays, mis en application par l'État, d'un non-citoyen. Cependant, il s'agit d'un terme spécifique que les autorités du Royaume-Uni utilisent relativement aux personnes dont le départ du pays est considéré comme relevant de l'intérêt général, souvent après que la personne concernée a été condamnée pour un délit assorti d'une peine de prison. Par conséquent, « rapatriement forcé » (« forced removal » en anglais) est donc le terme privilégié pour parler de ces jeunes Afghans.
2. Gladwell C (2013) « Plus considéré comme un enfant : du Royaume-Uni à l'Afghanistan », *Revue des migrations forcées*, no 44 www.fmreview.org/detention/gladwell
3. Voir Refugee Support Network (avril 2016) *After Return: documenting the experiences of young people forcibly removed to Afghanistan* www.refugeesupportnetwork.org/resources/after-return
4. Les entretiens ont été conduits à Kaboul par le responsable du suivi de RSN et trois autres membres du personnel, qui conduisaient également des visites de terrain en appui au processus de recherche.
5. UNHCR (2016) *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan* www.refworld.org/docid/570f96564.html
6. www.refugeesupportnetwork.org/resources/ARE-practitioner-guide

Dur retour : les risques post-expulsion en Ouganda

Charity Ahumuza Onyoin

La manière dont les choses se déroulent pendant et après l'expulsion de demandeurs d'asile ougandais déboutés par le Royaume-Uni ne fait l'objet d'aucun suivi par les deux pays concernés, en dépit des preuves d'actes de violence et d'infractions graves aux droits humains.

Bien que l'Ouganda soit souvent reconnu comme une source de stabilité dans une région agitée, les infractions aux droits humains y sont monnaie courante, de l'arrestation violente des leaders de l'opposition à la détention de journalistes en passant par la torture de civils par des agents de sécurité¹. De plus, l'homophobie et la persécution des minorités sexuelles restent répandues en dépit de l'annulation de la loi contre l'homosexualité en 2014. De nombreux ougandais recherchent l'asile à l'étranger, notamment au motif de persécutions basées sur leur opinion politique ou leur orientation sexuelle.

Depuis 2006, le Refugee Law Project (RLP – projet relatif aux droits des réfugiés), un projet de sensibilisation communautaire de l'École de Droit de l'Université de Makerere en Ouganda, contribue à apporter un appui post-expulsion aux ougandais rapatriés, la plupart en provenance du Royaume-Uni. Souvent, des organisations et des acteurs de la société civile dans le pays réalisant l'expulsion informent le RLP qu'une personne a été « expulsée » au que son expulsion est prévue². Ces informations incluent le nom et le numéro de téléphone de la personne concernée, le nom de la compagnie aérienne et l'heure d'arrivée prévue. Dans tous les cas, le consentement de la personne est obtenu avant que ces informations ne soient partagées et, si possible, le RLP établit le contact avec elle avant son départ. Alors que les agents d'immigration ougandais étaient initialement méfiants quant au rôle de RLP dans l'accueil des personnes expulsées, ils reconnaissent aujourd'hui son caractère crucial et orientent même parfois des personnes ayant besoin d'assistance vers le RLP.

Les risques encourus par les personnes expulsées apparaissent dès leur arrivée à l'aéroport, où il est possible que leurs droits soient violés et qu'elles subissent des violences physiques aux mains des agents de l'État, et se poursuivent au cours de leur réunification avec leur famille et leurs amis. Pendant leur réintégration à la société ougandaise, elles peuvent s'exposer à des risques sociaux, économiques et psychosociaux, de même qu'à des persécutions continues.

L'arrivée à l'aéroport

« En détresse » et « perturbées » sont deux termes souvent utilisés par les agents d'immigration pour décrire l'apparence des personnes expulsées à leur arrivée. Alors que nombre d'entre elles souhaitent arriver « discrètement », c'est le contraire qui se produit. Après avoir débarqué, une personne expulsée (escortée ou non par des agents de l'État qui les expulse et souvent épuisée, traumatisée et parfois même blessée) est remise au bureau d'immigration pour être interrogée par ses agents. Leurs informations personnelles sont enregistrées puis elles sont soumises à une procédure appelée « interrogatoire de routine », au cours de laquelle les informations relatives à leur expulsion et leurs contacts en Ouganda sont saisies dans la base de données sur l'immigration, à l'aéroport.

Cette procédure pose de nombreux problèmes. Premièrement, elle expose les personnes expulsées, ainsi que leurs contacts, aux risques de détention, de torture et de harcèlement, en particulier lorsque la demande d'asile de la personne se basait sur la crainte d'être persécutée au motif de ses opinions politiques ou de son orientation sexuelle³. Deuxièmement, elle traumatise encore davantage les personnes expulsées, dont la majorité ont déjà été mises en détention pendant des semaines ou des mois avant leur expulsion. Enfin, en l'absence de représentation juridique, il est difficile de s'assurer que les agents d'immigration ne recourent pas à la force ou à la coercition lorsqu'une personne n'est pas disposée à parler.

Réunification avec leur famille ou leurs proches

Après l'interrogatoire, les agents d'immigration demandent souvent à la personne expulsée si elle souhaite contacter des amis ou des relations familiales, qu'ils contactent ensuite eux-mêmes en son nom. C'est également à ce moment-là que les agents informent la personne expulsée de la présence d'un représentant du RLP à l'aéroport, avec lequel elle peut s'entretenir. Les personnes expulsées sont généralement réticentes à entrer en contact avec leur famille et leurs amis, et certaines ont même refusé de rencontrer



Au Nigeria, des activistes et des groupes de défense des droits humains manifestent contre les expulsions de la Grande Bretagne vers le Nigeria, janvier 2017.

le personnel du RLP, même lorsque notre organisation avait établi un contact initial avant leur expulsion et leur avait donné des garanties.

Cette réticence à contacter leur famille ou leurs amis découle souvent de la peur de mettre en danger ou de décevoir leur famille ou de craintes liées à leur sécurité personnelle. Une femme avait été expulsée de nouveau vers l'Ouganda après avoir fui au Royaume-Uni parce qu'elle avait subi plusieurs attaques lorsque sa famille avait découvert qu'elle entretenait une relation avec une autre femme. Elle ne pouvait pas rentrer dans sa famille et craignait de contacter sa partenaire car cela les mettrait de nouveau toutes les deux en danger. De plus, elle se sentait profondément déçue par elle-même car elle avait l'impression d'avoir laissé tomber sa partenaire (c'est sa partenaire qui avait organisé son départ du pays). Elle est ensuite allée vivre dans une zone reculée où elle pouvait cacher son identité, et elle accédait à l'aide psychosociale fournie par le RLP uniquement lorsqu'il était possible d'organiser discrètement un service de transport aller-retour.

À plusieurs reprises, lorsqu'une personne expulsée avait tenté d'obtenir l'asile au motif de son orientation sexuelle, son histoire avait déjà été publiée dans des journaux ougandais et en ligne au moment où l'expulsion avait eu lieu. Une telle pratique ne pose pas seulement un risque pour ces personnes mais aussi pour les organisations et les agents qui lui portent assistance.

Dans les situations où la personne expulsée ne communique aucune coordonnée ou que ses proches vivent trop loin pour venir la chercher à l'aéroport, c'est en théorie au bureau de l'immigration qu'incombe la responsabilité d'organiser le transport de cette personne jusqu'à la destination de son choix. Toutefois, en pratique, il est rare que les fonds nécessaires soient disponibles. La personne expulsée est alors maintenue en détention par la police, à l'aéroport, jusqu'à ce que les fonds deviennent disponibles. Garder des personnes expulsées dans un centre de détention destiné aux criminels n'est pas seulement inacceptable mais aussi inhumain et dégradant.

Parfois, les personnes expulsées arrivent en mauvaise condition médicale en raison des tortures et des mauvais traitements subis avant et pendant leur expulsion. Malheureusement, dans les cas de violences perpétrées par les escortes du pays procédant à l'expulsion, les agents d'immigration ougandais n'ont pris aucune mesure à l'encontre de ces derniers. De plus, il n'existe aucun mécanisme de réclamation permettant aux personnes expulsées de signaler un recours disproportionné à la force pendant les vols de retour. Pire encore, aucun soin médical n'est dispensé à ces personnes. Dans un cas particulier, une personne expulsée du Royaume-Uni dont les jambes et les bras étaient visiblement enflés en conséquence de menottes trop serrées, dont les lèvres étaient contusionnées suite aux coups reçus et dont les cheveux avaient

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

été arrachés sous l'effet de la force utilisée pour la traîner, avait été remise entre les mains des agents d'immigration et, ultérieurement, au personnel du RLP. Les agents d'immigration n'ont adressé aucune protestation ni aucune réprimande à l'encontre des escortes britanniques. Le RLP a dû couvrir les frais médicaux, tandis que toutes les tentatives d'engager des poursuites judiciaires contre les escortes britanniques ont échoué⁴. Le traitement subi aux mains des représentants du Royaume-Uni constitue un ensemble de violations, tandis que l'inaction des agents publics de l'Ouganda dans de telles situations constitue également une violation du devoir de l'État à remplir ses obligations en matière de droits humains vis-à-vis de ses citoyens.

Réintégration

Il arrive que la réintégration dans la communauté soit extrêmement difficile, en particulier pour les personnes ne disposant d'aucun appui familial. En Ouganda, il n'existe aucun programme soutenu par l'État assurant le suivi ou l'intégration des personnes après leur expulsion, et le RLP est la seule organisation qui leur apporte une assistance juridique et psychologique. Les besoins immédiats des personnes expulsées incluent un endroit où se loger, de l'argent pour subvenir à leurs besoins quotidiens ainsi qu'une assistance médicale pour les personnes blessées au cours de leur expulsion et celles souffrant de problèmes médicaux préexistants. Certaines personnes expulsées souffrent de traumatismes et de dépression, qui peuvent aboutir à de graves problèmes de santé mentale s'ils ne sont pas traités.

Le RLP et certaines organisations de la société civile dans le pays à l'origine de l'expulsion cherchent à maintenir le contact avec les personnes expulsées et leur fournir l'assistance dont elles ont besoin. Cependant, le manque de ressources et les préoccupations relatives à la sécurité du personnel limitent les possibilités. Pour les victimes de violences sexuelles et de torture, le RLP a constaté que l'établissement de groupes de soutien a permis d'apporter un appui utile par des pairs et d'accroître la résilience ; cette approche pourrait être explorée pour les personnes déportées.

Pour certaines personnes déportées, des problèmes de sécurité apparaissent une fois encore. Il est arrivé une fois que le personnel de RLP rencontre par hasard, à l'aéroport, une personne qui avait été expulsée du Royaume-Uni un mois auparavant et qui se dirigeait dorénavant vers un autre pays pour y demander

l'asile. Le fait qu'une personne soit disposée à se soumettre de nouveau au processus épouvantable de l'asile et au risque d'expulsion reflète un tableau beaucoup plus sombre des circonstances dans lesquelles elle vivait avant de quitter son pays et après y être retourné.

Conclusion

Pour de nombreuses personnes expulsées, l'avenir est sombre une fois de retour en Ouganda, et les procédures auxquelles elles sont soumises à leur arrivée exacerbent encore davantage cette situation. Le RLP en Ouganda et les organisations de la société civile dans les pays procédant à des expulsions apportent une lueur d'espoir, mais qui risque de s'éteindre en raison de l'insuffisance des ressources et des problèmes de sécurité. De surcroît, un certain nombre de cas ne bénéficient d'aucun soutien, soit parce que les informations sont reçues trop tard ou que les vols arrivent pendant la nuit, ou simplement en raison d'une absence totale d'information. Alors que les États procédant à des expulsions soutiennent que les personnes expulsées ne s'exposent à aucun risque de torture ou d'autres traitements inhumains, les comptes-rendus des personnes concernées prouvent le contraire. Pire encore, ces États ne réalisent souvent aucun suivi des événements post-expulsion, tandis que l'Ouganda ne dispose d'aucun mécanisme officiel de suivi afin d'apporter à ces personnes une assistance qui fait cruellement défaut. La pratique de la déportation et ses ramifications doivent bénéficier de l'attention qu'elles méritent en faisant l'objet d'une documentation continue et systématique. Sinon, les violations des droits humains commises dans ce contexte se poursuivront sans relâche.

Charity Ahumuza Onyoni

c.ahumuza@refugeelawproject.org

Directrice du Programme d'accès à la justice, Refugee Law Project, École de Droit de l'université de Makerere www.refugeelawproject.org

1. Commission ougandaise des droits de l'homme (UHRC) *18ème Rapport annuel 2015*, p7 <http://uhrc.ug/reports> et Rapport d'examen périodique universel de l'UHCR, octobre 2016, p6 <http://uhrc.ug/uganda-human-rights-commission-upr-report>
2. En règle générale, par le biais du Réseau de suivi post-expulsion (Post Deportation Monitoring Network) ; reportez-vous à l'encadré et à www.refugeelawproject.org/post-deportation-monitoring
3. Dolan C, Schuster L & Merefieff M (2012) « The Impact of Deportation: Some Reflections on Current Practice » www.refugeelawproject.org/files/briefing_papers/The_Impact_of_Deportation.pdf
4. Le RLP sera heureux de recevoir des informations sur les pratiques modèles dans ce domaine, par exemple l'établissement des groupes de travail indépendants ou l'implication des organes régionaux/internationaux.

L'accord UE-Turquie : qu'advient-il de ceux qui retournent en Turquie?

Sevda Tunaboylu et Jill Alpes

Ceux qui retournent en Turquie en vertu de l'accord UE-Turquie sont détenus et ils sont nombreux à risquer l'expulsion sans accès à une assistance juridique ou à la protection internationale.

Le 18 mars 2016, la Turquie et l'Union européenne (UE) ont fait une déclaration conjointe. Les dirigeants politiques se sont mis d'accord pour renvoyer en Turquie tous ceux qui ont effectué une traversée vers les îles grecques par des moyens irréguliers et ils se sont également mis d'accord pour empêcher l'arrivée de nouveaux demandeurs d'asile par mer ou par terre - tout cela en échange d'une libéralisation des conditions d'obtention de visas de l'UE pour les citoyens turcs, d'une aide financière et d'un programme de réinstallation dans l'UE pour les Syriens de Turquie (sur la base d'une personne renvoyée pour chaque autre personne réinstallée). Cet accord a été critiqué par les universitaires et les organisations de défense des droits humains parce qu'il réduit à néant toute possibilité d'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces. La capacité de l'accord de réduire l'immigration irrégulière a également été remise en question¹. Et pour finir, aucune organisation indépendante n'a été mandatée pour contrôler la situation relative aux droits humains des individus qui sont renvoyés aux termes de cet accord.

Les personnes en Grèce qui risquent d'être expulsées

La plupart de ceux qui en Grèce risquent d'être expulsés vers la Turquie ont encore des procédures d'asile en attente de résolution. En conséquence, et malgré l'importance symbolique de l'accord UE-Turquie, le 9 janvier et pour une période de neuf mois, seuls 777 individus (principalement des hommes) auront été renvoyés en Turquie depuis les îles grecques de Lesbos, Chios, Kos et Samos ; la majorité d'entre eux des Pakistanais (404), suivis par des Algériens (72), des Afghan (64) et des Syriens (42)².

Les demandeurs d'asile qui se trouvent en Grèce peuvent être renvoyés en Turquie dans quatre cas de figure : premièrement, lorsqu'ils n'ont pas déposé de demande d'asile en Grèce ou qu'ils l'ont retirée; deuxièmement, lorsque des personnes décident en cours de déplacement de demander un retour assisté ; troisièmement, lorsque la demande d'asile a fait l'objet d'un rejet ; et quatrièmement, lorsque la demande d'asile

a été jugée « inadmissible » en Grèce pour des raisons de forme – c'est-à-dire, au motif que la Turquie est « un premier pays d'accueil sûr » (un endroit où l'individu a été reconnu comme réfugié ou qu'il y bénéficie d'une protection suffisante) ou qu'elle est « un pays tiers sûr » (à savoir que la Turquie est parfaitement en mesure d'assurer la protection de l'individu renvoyé). Même si les autorités grecques affirment que 39 Syriens se sont portés volontaires pour retourner en Turquie et que 521 non-syriens ont été renvoyés parce qu'ils n'avaient pas exprimé leur intention de demander l'asile (ou qu'ils avaient retiré leur demande), le HCR (l'agence des Nations unies pour les réfugiés), Amnesty International, des journalistes et des universitaires ont documenté de graves problèmes concernant les possibilités d'accès à l'asile de ces personnes pendant leur séjour en Grèce. La légalité du renvoi lorsqu'une demande d'asile est jugée « inadmissible » fait encore l'objet d'une dispute devant les tribunaux grecs. Les organisations de défense des droits humains et de l'asile ont unanimement documenté le fait que la Turquie ne saurait être considérée comme un pays de premier asile ou un pays tiers sûr.

Parce que la Turquie a ratifié la Convention de 1951 sur les réfugiés en l'assortissant d'une limitation géographique, la loi turque ne prévoit qu'une protection temporaire et particulièrement faible pour les Syriens, les Afghans, les Pakistanais et tous les ressortissants de pays africains. Et pourtant, même cela n'est pas appliqué avec efficacité et la Turquie ne respecte ni le droit des demandeurs d'asile ni celui des réfugiés³. Préalablement à la conclusion de l'accord UE-Turquie, Amnesty et Human Rights Watch avaient fourni des preuves démontrant que la Turquie violait le principe du non-refoulement en expulsant des Syriens vers la Syrie, en tirant sur des Syriens qui voulaient entrer dans le pays et en renvoyant des centaines de demandeurs d'asile vers l'Afghanistan, l'Irak et la Syrie, en leur niant leur droit d'accès à une assistance juridique et à l'asile⁴.

Au cours d'opérations de retour depuis la Grèce, des fonctionnaires de l'États et de Frontex ont confisqué les téléphones de ceux qui étaient

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation



Dilan Teşemir

Les premières personnes réadmisses en Turquie aux termes de l'accord UE-Turquie arrivent au port de Dikili dans la province d'Izmir, 4 avril 2016.

renvoyés en Turquie. Aux termes de l'accord UE-Turquie, ceux qui sont renvoyés se sont donc trouvés dans l'incapacité de communiquer avec le monde extérieur et en conséquence on en sait très peu sur leurs circonstances et le respect de leurs droits humains après leur retour. En dépit des demandes effectuées par plusieurs organisations non-gouvernementales (ONG), le gouvernement turc n'a pas fourni d'informations complémentaires sur le statut actuel et la localisation de ceux qui ont été renvoyés aux termes de l'accord. Sur la base des rapports limités du HCR, d'une Délégation du parlement européen, de Human Rights Watch, d'Amnesty International, de Gerda Heck, une chercheuse universitaire, et de plusieurs ONG en Turquie, il apparaît clairement que ceux qui ont été renvoyés ont – entre autres choses – éprouvé beaucoup de difficulté à récupérer leurs effets personnels après leur retour⁵.

Les non-syriens renvoyés de force en Turquie

Dans le cas d'individus expulsés qui ne sont pas Syriens, des questions surgissent à propos, premièrement de leur détention et de leur privation d'accès à la protection et à l'assistance juridique en Turquie, et deuxièmement, de leur expulsion ultérieure ou « secondaire », et de leur refoulement.

Une fois arrivés en Turquie, la police et les fonctionnaires de Frontex transfèrent tous ceux qui ne sont pas syriens vers des camps de rétention turcs, principalement vers le centre de rétention de Pehlivan köy (situé à 50 kilomètres à l'extérieur de Kırklareli une ville frontière à l'ouest de la Turquie). Suite à des entretiens avec des personnes renvoyées aux termes de l'accord, une délégation de trois parlementaires européens est arrivée à la

conclusion qu'aucun des réfugiés interrogés à Pehlivan köy n'avait eu la possibilité de déposer une demande d'asile, que ce soit en Grèce ou en Turquie⁶; ces personnes renvoyées ont également indiqué qu'elles n'avaient pas la moindre idée de ce qui leur arrivait et qu'elles n'avaient reçu aucune information depuis leur arrivée en Turquie.

Malgré les difficultés pour obtenir accès aux centres de rétention, une ONG turque appelée The Bridging Peoples Association a réussi à documenter les conditions de détention à l'intérieur du centre de rétention de Pehlivan köy⁷. Les portes des cellules des détenus ne sont ouvertes que trois fois par jour pendant une courte pause pour les repas. Après chaque pause, les détenus ont droit à moins d'une heure d'exercice avant d'être renvoyés dans leurs cellules. Dans leurs cellules les détenus n'ont accès à aucun moyen de communication avec le monde extérieur – pas de téléphone, de télévision, d'internet, de journaux ou de livres. En dehors des cellules, les moyens de communication et d'information sont limités et pratiquement uniquement disponibles en turc. En outre, les personnes renvoyées se plaignent de la nourriture de mauvaise qualité, de l'isolation et de services de santé inadéquats. Dans la mesure où le centre est géré par une société de sécurité privée, les détenus se trouvent

fréquemment dans l'impossibilité d'établir un contact avec les autorités turques pour déposer plainte ou demander des informations.

En Turquie, l'accès aux avocats et par là-même à la protection est très inégal ou entièrement inexistant. Selon Gerda Heck, un groupe de cinq demandeurs d'asile congolais qui avaient été expulsés aux termes de l'accord ont été informés par le personnel du centre de rétention qu'ils n'avaient pas la possibilité de demander la protection internationale en Turquie parce qu'ils avaient été expulsés depuis l'Europe. Depuis avril 2016, les organisations turques de défense des droits humains, comme Refugee Rights Turkey, Mülteci-Der et The Bridging Peoples Association, n'ont réussi à obtenir qu'un accès très limité aux personnes renvoyées. Les avocats turcs doivent connaître les noms des personnes renvoyées s'ils veulent pouvoir les visiter à Pehlivan köy. Pour les personnes renvoyées, la seule possibilité de communication est au moyen d'une ligne fixe dans les zones communes du centre de rétention mais dans la mesure où ils sont habituellement enfermés dans leurs cellules il leur est très difficile de pouvoir effectuer des appels téléphoniques.

Le principal objectif de la rétention des personnes renvoyées est de préparer leurs documents de voyage pour leur expulsion ultérieure vers les pays dont ils sont ressortissants⁸. Un Ivoirien, dont le retour de Grèce en Turquie le 4 avril 2016 a été suivi par Gerda Heck, a été consécutivement expulsé de Turquie le 19 mai à destination de la Côte d'Ivoire. En Grèce, Yusuf (son nom a été modifié) s'était enregistré auprès de la police turque comme souhaitant demander l'asile mais aurait eu ses papiers confisqués par les fonctionnaires de Frontex avant son expulsion vers la Turquie ; Yusuf a bénéficié d'un meilleur accès à l'information concernant les mécanismes de protection en vigueur en Turquie que les autres personnes renvoyées (grâce à ses contacts avec un chercheur universitaire) mais il a néanmoins été expulsé de Turquie en Côte d'Ivoire sans avoir vu un avocat et avant que les autorités turques n'aient statué sur son statut de protection.

Un ancien officier de police pakistanais – une connaissance d'un jeune Pakistanais renvoyé aux termes de l'accord – a indiqué que des jeunes hommes sont détenus au Pakistan suite à leur expulsion de Turquie. Seize hommes expulsés de Turquie le 22 décembre 2016 ont été détenus, et ensuite libérés le 2 janvier 2017, mais seulement après avoir versé chacun 10 000 roupies (environ 95 \$US).

Suite à l'accord avec l'UE, la Turquie a commencé à ajouter des pays supplémentaires à sa liste d'accords de réadmission en démarrant des négociations avec le Nigéria, le Yémen et le Pakistan. Un accord de réadmission entre la Turquie et le Pakistan a été ratifié à peine quatre jours après l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie. Les textes de ces accords de réadmission ne sont pas disponibles au public, ce qui bien entendu soulève des préoccupations concernant les garde-fous légaux mis en place contre le refoulement « en chaîne ».

Les Syriens expulsés

Les ressortissants syriens qui sont renvoyés en Turquie ont jusqu'ici été transférés à Adana, où ils ont été retenus dans le camp de Düziçi dans la province turque d'Osmaniye, à 200 kilomètres d'Alep. Officiellement, les Syriens ne sont détenus que pour des motifs de vérification d'identité et de sécurité. Toutefois, les personnes renvoyées ont été détenues à Düziçi sans avoir été informées des raisons ou de la durée de leur détention et sans accès à des soins médicaux adéquats. Malgré les promesses données par les autorités turques pendant le processus de recrutement en Grèce, selon lesquelles les demandeurs d'asile obtiendraient en deux ou trois jours des documents d'identité et que ceux qui avaient des membres de famille en Turquie seraient réunis avec eux, 12 Syriens (et notamment quatre enfants) se sont vus arbitrairement détenus pendant trois semaines à leur arrivée en Turquie⁹. Pour les ressortissants syriens détenus à Düziçi obtenir l'accès à des avocats et à la protection temporaire conférée par l'asile s'est avéré difficile. En dépit des amendements effectués à l'intention des Syriens à la Réglementation turque sur la protection temporaire, Amnesty International a signalé que certains Syriens renvoyés de Grèce avaient été privés d'accès à un avocat en Turquie et qu'ils n'avaient pas été adéquatement informés des modalités de protection temporaire en vigueur en Turquie. Même si ces personnes renvoyées ont été libérées et transférées dans d'autres villes turques après quelques semaines, les conditions de détention dans le camp de Düziçi étaient tellement mauvaises qu'une Syrienne accompagnée de ses quatre enfants a préféré demander d'être renvoyée en Syrie plutôt que de rester en Turquie.

Suivi des retours

Parallèlement au retour des demandeurs d'asile de la Grèce vers la Turquie, l'accord UE-Turquie a également préparé la voie de l'expulsion de

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

ressortissants de pays tiers depuis d'autres États membres de l'UE vers la Turquie. Toutefois, parce qu'aucune agence indépendante n'est en mesure de vérifier ce qui se passe, les responsables politiques n'ont qu'une connaissance très approximative de ce qu'il advient des personnes suite aux programmes de retour forcé ou assisté. Il est important de remarquer, par exemple, que sur cinq demandeurs d'asile congolais que l'UE avait expulsés vers la Turquie le 4 avril 2016 et qui ont été suivis, quatre se trouvaient à nouveau à l'intérieur de l'UE. Sans droit au travail et sans statut de protection permanente en Turquie, ces jeunes hommes et femmes ont à nouveau risqué leur vie en traversant la mer Égée. Des éléments comme celui-ci remettent en cause en grande partie le raisonnement sur lequel s'appuie l'accord UE-Turquie. Le suivi après expulsion par des organisations indépendantes de défense des droits humains peut contribuer à évaluer l'influence des retours forcés ou assistés dans le cadre des politiques de migration de l'Europe.

Sevda Tunaboylu *Msevdaturaboylu@hotmail.com*
Étudiante en master, Université de Pompeu Fabra
www.upf.edu

Jill Alpes *m.j.alpes@gmail.com*
Chercheuse post-doctorat, Université Vrije
d'Amsterdam www.vu.nl; Chercheuse détachée,
CERI Sciences Po Paris www.sciencespo.fr

Les sources citées dans certaines notes spécifiques sont également les sources d'autres données présentées dans cet article.

1. Di Bartolomeo A (avril 2016) *EU Migration Crisis Actions with a focus on the EU-TR agreement* Migration Policy Centre <http://bit.ly/MPCApril2016>; Spijkerboer T (septembre 2016) *Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?* <http://bit.ly/SpijkerboerSept2016>
2. Données provenant d'un site internet de la police grecque : www.astynomia.gr/newsite.php?&lang=
3. Amnesty International *Turquie :des réfugiés syriens ont été libérés de leur détention*: www.amnesty.org/en/documents/eur44/4124/2016/fr/ (en français); Kingsley P et Abdulfatif E 'Syrians returned to Turkey under EU deal 'have had no access to lawyers'', 16 mai 2016 <http://bit.ly/Guardian-160516>
4. AI (2015) *Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportations of Refugees from Turkey* www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/; Human Rights Watch 'Turkey: Syrians Pushed Back at the Border', 23 novembre 2015 <http://bit.ly/HRW-231115>
5. Gerda Heck, 19 juin 2016 <http://bit.ly/Heck190616>
6. European United Left/Nordic Green Left (GUE/NGL) rapport sur la Délégation en Turquie, 2-4 mai 2016 <http://bit.ly/GUE-NGLreport>
7. Voir note 9 plus Bridging Peoples Association, Communiqué de presse sur le centre de rétention de Pehlivan köy, 4 mai 2016 www.halklarinkoprusu.org/en/
8. Commission européenne (8 décembre 2016) *Quatrième rapport sur les progrès réalisés dans le cadre de la déclaration UE-Turquie*, p5: <http://bit.ly/AI-Turkey190516>
9. Amnesty International *Turkey: Syrians returned from Greece, arbitrarily detained*, 19 mai 2016 www.amnesty.org/en/documents/eur44/4124/2016/en/

Ressources

Réseau de suivi après expulsion (Post-Deportation Monitoring Network)

www.refugeegalaidinformation.org/post-deportation-monitoring

Ce projet a trois principaux objectifs : protéger et aider les demandeurs d'asile déboutés après leur expulsion ; documenter et signaler les violations des droits humains après expulsion ; et utiliser ces signalements pour faire pression auprès des gouvernements des pays d'accueil afin qu'ils modifient leur politique d'asile. Ce projet ambitionne de protéger et d'aider les expulsés en mettant en contact des avocats et des ONG dans les pays pratiquant l'expulsion avec des organisations dans les pays d'origine. Des coordonnées sont disponibles dans le répertoire en ligne du réseau. Si vous-même ou votre organisation souhaitez figurer dans notre répertoire, veuillez contacter alessandra.dicataldo@gmail.com en fournissant une brève description du soutien que vous pouvez apporter aux personnes expulsées.

Projet d'informations mondiales sur l'expulsion (Deportation Global Information Project)

<http://postdeportation.org>

Le projet d'informations mondiales sur l'expulsion (basé au Centre pour les droits humains et la justice internationale du Boston College) réunit et rend publiques des données et des recherches relatives à l'expulsion et aux défis que les personnes expulsées ou rapatriées et leur famille rencontrent. Les ressources disponibles incluent des recherches universitaires dans une variété de disciplines (droit, sciences sociales, psychologie, etc.) ainsi que des rapports publiés par des gouvernements, des ONG, des organisations intergouvernementales et les médias. Si vous souhaitez soumettre des documents ou des rapports afin qu'ils soient inclus, veuillez utiliser l'onglet « Submit Info » sur notre site Web. Pour faire part de vos commentaires, écrivez à pdhrp@bc.edu.

Garantir les droits des populations déplacées par le climat au Bangladesh

Prabal Barua, Mohammad Shahjahan, Mohammad Arifur Rahman, Syed Hafizur Rahman et Morshed Hossan Molla

Au Bangladesh, cinq zones critiques exigent une action de toute urgence sous la menace de déplacements internes causés par un changement climatique déjà sévère et encore en augmentation.

Les inondations annuelles liées à la mousson, l'érosion des rivières et des côtes, les raz-de-marée et les cyclones tropicaux émanant de la Baie du Bengale sont autant de causes fréquentes de déplacement au Bangladesh. Entre 1995 et 2015, le Bangladesh a subi des dégâts provoqués par 185 catastrophes naturelles pour une valeur de 2,28 milliards de \$US, équivalents à 0,73 % du PIB¹.

Déjà l'un des pays au monde parmi les plus vulnérables face au climat, le Bangladesh est en passe de le devenir encore plus suite à des changements climatiques qui engendrent de nouveaux moteurs de déplacement. Sur les 64 districts du Bangladesh, 26 districts côtiers et continentaux connaissent déjà des déplacements climatiques. Le gouvernement du Bangladesh est tout à fait conscient de cette crise imminente, et il affirme que 20 millions de personnes pourraient se trouver déplacées uniquement à cause de l'élévation du niveau de la mer au cours des 40 prochaines années.

Mais au Bangladesh il n'existe pas de politique nationale globale chargée spécifiquement de cibler le déplacement climatique. Du fait d'un manque de volonté politique combiné à une absence de ressources financières et techniques, il n'y a pas à l'heure actuelle de mécanismes complets en vue d'apporter un soutien aux populations qui ont perdu leurs habitations, leurs terres et leurs biens à cause du changement climatique. En conséquence, les efforts entrepris tant par le gouvernement que par le secteur non-gouvernemental pour aider les personnes déplacées à se rétablir restent à ce jour très limités. Il est important également de signaler que les personnes déplacées continuent de rencontrer des difficultés liées aux moyens d'existence même après leur rétablissement.

Le Bangladesh a signé et est tenu de respecter plusieurs parmi les principaux traités internationaux des droits de l'homme qui prévoient d'importantes protections des droits humains pour les déplacés climatiques. En conséquence, les responsabilités du gouvernement sont clairement établies tant au

regard de la législation domestique que du droit international, et il doit trouver des solutions fondées sur les droits des déplacés climatiques, particulièrement en ce qui concerne leurs droits au logement, à la terre et à la propriété. En outre, étant donné que la majorité des personnes déplacées par les effets du changement climatique seront déplacées à l'intérieur de leur propre pays, le Bangladesh est également tenu de respecter les Principes directeurs des Nations unies sur le déplacement interne qui, même s'ils ne sont pas juridiquement contraignants, reflètent et sont conformes au droit international humanitaire et au droit des droits de l'homme que le Bangladesh s'est engagé à honorer.

Cinq mesures clés

Young Power in Social Action (YPSA), une organisation nationale non-gouvernementale active dans le domaine du développement social a élaboré un plan de plaidoyer et d'action en cinq points qui se fonde sur les normes nationales et internationales applicables, et a identifié cinq mesures clés que le gouvernement du Bangladesh devrait prendre :

Mettre sur pied un mécanisme de contrôle du déplacement climatique : même si nous savons que les catastrophes naturelles liées au changement climatique provoquent des déplacements internes, les données relatives aux personnes déplacées ne sont pas systématiquement rassemblées et il n'y a pas de système permettant de contrôler leur situation et leur rétablissement sur la durée. La Stratégie du Bangladesh sur le changement climatique et le Plan d'action qui l'accompagne recommandent au gouvernement de « développer un mécanisme de contrôle de la migration des personnes touchées par le changement climatique et de suivre la migration interne tout comme la migration externe² ». Toutefois, aucun mécanisme de ce type n'a encore été mis en place. Il existe plusieurs modèles pour concevoir un mécanisme de contrôle du déplacement³ et le gouvernement doit en instaurer un sans plus

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

attendre. Parmi les mesures que ce mécanisme doit relever se trouvent les coordonnées de tous les déplacés climatiques ainsi que la documentation précise de tout soutien ou assistance qu'ils reçoivent du gouvernement ou d'autres parties prenantes. Une telle information pourra ensuite être utilisée au niveau national en vue de planifier et mettre en œuvre des solutions efficaces et durables à l'intention de tous les déplacés climatiques du Bangladesh.

Intégrer les droits des déplacés climatiques à la législation et à la politique sur le changement climatique actuellement en vigueur : le gouvernement a promulgué un grand nombre de lois et de politiques relatives à la vulnérabilité et l'adaptation face au changement climatique⁴; toutefois aucune d'entre elles n'aborde clairement le défi que représente le déplacement climatique, notamment les droits au logement, à la terre et à la propriété des personnes déplacées. Il est essentiel que les droits des déplacés climatiques ainsi que les responsabilités du gouvernement à leur égard pendant toutes les phases de leur déplacement – prévention, déplacement en lui-même, et solutions durables – soient intégrés à la législation et aux politiques existantes et futures. Le faire exigera un effort concerté du gouvernement et de la société civile avec l'appui de la communauté régionale et internationale.

Garantir l'équité, la transparence et l'effectivité des distributions de terres appartenant à l'État : depuis l'indépendance, le gouvernement a promulgué un certain nombre de lois et de politiques relatives à la distribution des terres khas – des terres appartenant à l'État souvent situées dans des zones marginales le long des côtes et des rivières. L'article 53 du Manuel de gestion des terres (1991) prévoit que toute famille privée de terres peut prétendre à recevoir des terres khas. Néanmoins, les programmes de distribution n'ont connu qu'un succès mitigé du fait de l'occupation illégale des terres khas, d'un manque de volonté politique, de l'inefficacité au sein de l'administration nationale et locale, et de l'absence d'une source d'information actualisée, systématique et universelle sur les disponibilités foncières.

À l'heure actuelle, on estime que l'État contrôle près de 1,5 millions d'hectares de terres khas – dont 25 % de terres agricoles, 50 % de terres non-agricoles et 25 % de terres inondées – et il semble évident que ces terres pourraient avoir une importance déterminante dans l'élaboration de solutions durables à l'intention des déplacés climatiques. La conception des

programmes de distribution des terres khas aux personnes privées de terre doit impliquer la participation des communautés touchées, et prévoit un mécanisme clair et accessible de réexamen des décisions défavorables.

Il est important que les décisions relatives à la distribution des terres khas soient effectuées sur la base d'un véritable besoin plutôt que sur des considérations politiques ou personnelles. Des représentants de la société civile doivent faire partie des comités de prise de décision pour la distribution de terres khas. En outre, les personnes chargées de prendre de telles décisions doivent recevoir une formation sur le déplacement climatique au Bangladesh et sur la nécessité de garantir l'adoption de solutions durables fondées sur les droits des déplacés climatiques.

Les articles 54 et 56 du Manuel de gestion de la terre (1991) prévoient, en ce qui concerne l'allocation de terres khas, qu'il convient d'accorder la première priorité aux personnes privées de terre suite à l'érosion causée par une rivière. Il est important que ce manuel soit actualisé de manière à refléter la réalité présente, à savoir que l'immense majorité des personnes sans terres le deviennent suite à des effets néfastes du changement climatique. La loi doit traiter en toute équité toutes les personnes touchées par les conséquences du changement climatique et des catastrophes naturelles – qu'elles soient victimes de cyclones tropicaux, de raz-de-marée, d'inondations, de sécheresses ou de glissements de terrain.

Attribuer des terres khas non-agricoles aux déplacés climatiques : il est évident que les solutions foncières domestiques auront une importance cruciale dans la recherche de solutions durables à la situation des millions de déplacés climatiques actuels et futurs au Bangladesh. Il est toutefois tout aussi évident que le pays connaît une grave pénurie de terres associée à une surpopulation dramatique dans les villes principales et les bidonvilles. Pour cette raison, il est essentiel que le gouvernement soit en mesure d'utiliser toutes les terres à sa disposition en vue de trouver des solutions pour les déplacés climatiques. À l'heure actuelle, ce n'est que sur les terres agricoles que le gouvernement est en mesure d'accorder un droit légal de propriété aux personnes sans terres. Aux termes du Manuel de gestion des terres (1991), la capacité du gouvernement est limitée en ce qui concerne les terres non agricoles sur lesquelles il ne peut accorder aux personnes sans terres qu'un simple bail de location. Parce que les effets du changement



Des personnes déplacées par les effets du changement climatique se sont rendues sur la plage de Cox's Bazar et ont installé des abris temporaires sur des terrains appartenant au gouvernement.

climatique diminuent la quantité de terres agricoles disponibles, la nécessité d'introduire des changements politiques et législatifs qui permettent l'attribution de terres non-agricoles aux déplacés climatiques devient de plus en plus évidente; il serait alors possible de mettre à disposition des déplacés climatiques la plus grande partie des 709 000 ha de terres khas non-agricoles afin d'améliorer leur sécurité foncière.

Développer et mettre en œuvre des programmes efficaces de retour, de relocalisation et de rétablissement à l'intention des déplacés climatiques : il n'existe actuellement au Bangladesh aucun programme complet garantissant un retour effectif des déplacés climatiques chez eux ou dans leurs lieux habituels de résidence ou pour faciliter leur relocalisation dans d'autres zones du pays. Il n'existe pas non plus de programme complet pour garantir que les déplacés climatiques réussissent à se rétablir après leur retour chez eux ou leur installation ailleurs. Jusqu'ici l'expérience a montré que de nombreuses difficultés majeures relatives aux moyens d'existence et à d'autres questions persistent et entravent ce rétablissement. Il est essentiel que des programmes de retour, de relocalisation et de rétablissement de ce type soient conçus sur la base et dans le respect des droits des déplacés climatiques et qu'ils soient immédiatement mis en application.

Conclusion

Même s'il est difficile de se mettre d'accord sur le nombre de personnes qui seront touchées par le déplacement climatique, il ne fait aucun doute que le Bangladesh doit mettre en place un cadre institutionnel complet afin de faire face à ce défi et assurer la protection des droits de tous les

déplacés climatiques. Il est tout aussi essentiel que différentes parties prenantes dans le pays et au sein de la communauté régionale et internationale contribuent à la mise en œuvre d'un cadre institutionnel efficace – par le biais non seulement d'une coopération financière et technique mais aussi en assurant un contrôle et une évaluation en continu des réponses juridiques et politiques apportées au déplacement climatique. Les terres sont au cœur de toute approche de résolution du déplacement climatique – et couvrir les besoins de manière à garantir l'accès à la terre pour les millions de déplacés climatiques d'aujourd'hui et de demain exige d'agir dès maintenant.

Contrairement à de nombreux autres pays confrontés au déplacement climatique le Bangladesh dispose déjà d'un système de distribution de terres appartenant à l'État à ceux qui les ont perdues. À condition d'effectuer une série d'améliorations essentielles à la mise en application de ces lois et politiques, les processus de distribution des terres au Bangladesh peuvent non seulement devenir une part importante dans un ensemble plus complet de solutions pour trouver de nouveaux lieux de résidence et des terres pour les personnes déplacées par les effets du changement climatique mais peuvent aussi fournir un modèle potentiellement utile et un exemple intéressant pour d'autres pays qui envisagent de formuler leur propre approche en vue de trouver des solutions foncières au déplacement climatique.

Prabal Barua prabalims@gmail.com
Responsable suivi et évaluation

Mohammad Shahjahan jahanctg@gmail.com
Chef, Département de gestion des savoirs pour le développement

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

Mohammed Arifur Rahman *ypsa_arif@yahoo.com*
Directeur Général

Morhshed Hossan Molla *morshedgeo@yahoo.com*
Chercheur associé

Les auteurs cités ci-dessus travaillent pour Young
Power in Social Action, Bangladesh www.ypsa.org

Syed Hafizur Rahman *hafizsr@gmail.com*
Professeur, Département des sciences de
l'environnement, Université de Jahangirnagar,
Dhaka, Bangladesh www.juniv.edu/envsci/

1. <https://germanwatch.org/en/download/16411.pdf>
2. Publié par le ministère de l'Environnement et des forêts www.iucn.org/content/bangladesh-climate-change-strategy-and-action-plan-2009
3. Comme par exemple, le projet conjoint Gouvernement de Samoa-PNÜD (2010) *Human rights monitoring of persons internally displaced by the 2009 tsunami in Samoa*, http://pacific.ohchr.org/docs/IDP_report.pdf
4. Parmi les législations de ce type on peut trouver : la Politique nationale sur l'environnement (1992); la Politique sur l'utilisation des terres nationales (2001); la Politique relative à la zone côtière (2005); Le programme d'action nationale pour l'adaptation (2005); le Plan d'action et la stratégie du Bangladesh sur le changement climatique (2009); le Plan national de gestion des catastrophes (2010-2015); et la Loi sur la gestion des catastrophes (2012).

Quand les dépenses des demandeurs d'asile permettent d'analyser leurs habitudes de consommation

Jonathan Goh, Sophie Kurschner, Tina Esmail et Jonathan van Arneman

Les biens et les services achetés par des demandeurs d'asile ayant bénéficié d'un transfert en espèces sans condition montrent que leur comportement de consommateur dépasse le simple assouvissement des besoins immédiats, et vise à répondre aux désirs plus généraux de communauté et d'appartenance.

En Allemagne, le nombre de demandes d'asile a explosé. Les organismes d'aide utilisent leurs ressources au maximum et ne sont pas en mesure de fournir une assistance individualisée, c'est-à-dire mieux ciblée. Nous avons donc décidé de mettre en place un projet basé sur des transferts en espèces sans condition, afin de voir si une meilleure compréhension des habitudes de dépense des réfugiés pourrait aider les organismes d'aide à élaborer des programmes d'assistance plus efficace.

Dans le cadre d'un partenariat avec deux écoles de langues à Munich, nous avons distribué 60 € à chacun de nos 30 participants aux caractéristiques démographiques diverses, qui pouvaient les dépenser sans aucune contrainte sur une période de 10 jours. En moyenne, les participants ont consacré environ 40 % de leur transfert en espèces à l'achat de vêtements et de chaussures, qui représentaient la catégorie de dépense la plus importante. La deuxième catégorie était la nourriture, représentant en moyenne 22 % des dépenses. En troisième venaient les cadeaux, à près de 9 %.

Afin de comprendre nos données de manière plus nuancée, nous avons divisé notre échantillon en fonction de trois niveaux de revenu mensuel : les personnes bénéficiant d'une aide sociale inférieure à 275 €, celles recevant entre 275 € et 400 € et celles recevant plus de 400 €. Le niveau de l'aide sociale

reçue est déterminé par le pays d'origine du bénéficiaire, la taille de sa famille immédiate dans le pays et son statut professionnel. Pour les demandeurs d'asile recevant moins de 400 € par mois, la plus grande catégorie de dépenses était les habits et les chaussures. En revanche, les personnes qui percevaient plus de 400 € n'achetaient ni vêtements ni chaussures avec leur transfert en espèces. Les dépenses de nourriture étaient relativement identiques dans tous les niveaux de revenus, qui achetaient également tous des cadeaux.

L'ensemble des 30 participants avaient vécu dans un camp à leur arrivée en Allemagne mais dorénavant, sept d'entre eux vivaient dans une maison, 14 dans un appartement temporaire fourni par l'État et neuf toujours dans un camp. En outre, même si des plats cuisinés sont fournis dans la plupart des camps, aucune relation significative ne semblait apparaître entre les dépenses que les différents groupes consacraient à la nourriture.

Pourquoi les vêtements, la nourriture et les cadeaux ?

Vêtements : Comme les participants nous l'ont expliqué, bien que l'habillement ne constitue pas un besoin immédiat, la démarche de choisir et d'acheter des habits est un moyen important de s'exprimer et de s'autonomiser. De nombreux participants avaient bénéficié

de dons ponctuels d'habits à leur arrivée en Allemagne. Pour certains, ces dons s'étaient avérés particulièrement précieux car ils avaient pu transporter très peu de choses pendant leur déplacement. Cependant, au fur et à mesure qu'ils passaient du temps en Allemagne, ils avaient un besoin croissant de nouvelles options vestimentaires. Le manque de ressources financières pour acquérir des articles essentiels tels que des vêtements restreint directement la capacité des participants à s'ajuster à différents contextes, par exemple les entretiens d'embauche ou les variations météorologiques. Obligés de porter les mêmes vêtements de seconde main tous les jours, les participants se sentaient stigmatisés et incapables de se défaire de l'étiquette de « réfugié » et, donc, d'une personne ayant besoin de charité.

La plupart des participants sentaient qu'ils exerçaient très peu de contrôle sur leur vie en Allemagne : ils ne pouvaient pas contrôler où ils vivaient, où ils travaillaient, ce qu'ils mangeaient, ce qu'ils portaient ni ce qu'ils étudiaient. Dans ce contexte, l'acte de choisir leurs propres vêtements et de pouvoir exprimer une certaine individualité revêt une importance quasiment démesurée.

« On m'avait donné des habits d'occasion et c'était une drôle de sensation. La première chose que j'ai faite, c'est d'aller à [nom du magasin] pour acheter des habits que je pouvais choisir, que je pouvais mettre, dans lesquels je me sentais à l'aise et dont j'étais satisfait. »

Le fait de pouvoir décider où faire ses achats et quels habits acheter a permis à ce participant de faire les mêmes choix vestimentaires que les membres des groupes sociaux locaux, et lui a apporté des possibilités de mobilité sociale et un plus grand sentiment d'appartenance.

Les participants ont expliqué que, grâce à l'achat de leurs propres habits, ils pouvaient choisir comment ils souhaitaient que les autres membres de la communauté les perçoivent et perçoivent leur statut. Les magasins où les achats sont réalisés peuvent influencer cette perception. Par exemple, certains participants ont dépensé leur transfert en espèces sans condition dans une boutique de vêtements haut de gamme. « Selon moi, vous devez toujours faire ressortir le meilleur de vous. »

Nourriture : Pour les participants, choisir quoi manger et avec qui constitue l'un des moyens les plus accessibles de renforcer les liens communautaires et d'atteindre l'indépendance. Pourtant, les demandeurs d'asile établis dans les camps exerçaient peu de contrôle sur les pratiques et les procédures liées à la nourriture

qu'ils recevaient. Les repas préparés sont l'une des caractéristiques de la vie dans les camps. La plupart des résidents des camps ne sont pas autorisés à cuisiner eux-mêmes, mais les participants nous ont fait part de leur aversion pour ces repas préparés qui n'étaient ni culturellement adaptés ni appétissants.

« Nous n'avions pas d'argent, donc nous mangions la nourriture servie dans les camps. Et généralement, ils cuisinent pour tout le monde, pas de manière individuelle. ... Je n'aimais pas une bonne partie de la nourriture servie dans le camp, alors parfois nous ne mangions pas... nous avions des doutes sur la viande. Qu'est-ce que c'est ? Est-ce qu'ils l'ont cuisiné à notre manière, comme nous la cuisinons ? Si nous avions eu de l'argent à cette époque, nous aurions cuisiné nous-mêmes. »

Certains problèmes, par exemple ne pas savoir avec certitude si la viande était halal, attisaient les tensions entre le personnel de restauration et les résidents du camp. Comme les plats préparés y sont servis dans un environnement semblable à une cafétéria à des heures fixes, manger dans le camp implique de renoncer à contrôler avec qui on mange et à quelle heure. Lorsque les participants expliquent plus en détail le sens qu'ils accordent à l'alimentation, un lien évident apparaît alors entre les pratiques alimentaires et la santé mentale. En réaction, plutôt que de manger les plats servis dans le camp, un grand nombre de nos participants ont choisi d'utiliser une partie du transfert en espèces pour acheter leur propre nourriture.

Étant donné la place centrale de l'alimentation dans la formation de l'identité culturelle, le fait de se rendre dans un magasin d'alimentation est un moyen pour les demandeurs d'asile de prendre le chemin de l'intégration et de se sentir indépendants. Cuisiner, et l'indépendance qui accompagne cette activité, est surtout possible pour les personnes vivant en appartement ou en maison. L'absence d'une telle possibilité est l'une des nombreuses raisons pour lesquelles les personnes souhaiteraient quitter le camp. La capacité de choisir sa nourriture est une preuve de résilience, mais également de liberté vis-à-vis d'une certaine forme de dépendance envers l'État.

Manger est également une pratique sociale, un moyen utilisé par de nombreux participants pour tisser des liens communautaires. Dans notre échantillon, les participants ont utilisé une portion importante de l'argent consacré à la nourriture pour cuisiner avec d'autres personnes. Même ceux qui vivaient dans des camps où des plats étaient servis ont

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

souvent acheté des produits alimentaires afin de participer à la cuisine collective.

« J'ai acheté ces produits parce qu'ensuite, je peux cuisiner et manger avec mes amis. Nous partageons tous... tu achètes, ensuite je cuisine puis tu cuisines et enfin nous mangeons tous ensemble. Pendant le ramadan, nos cuisinions ensemble. »

Préparer des repas et manger ensemble, de surcroît des plats culturellement adaptés, était une source de réconfort pour de nombreux participants. Plusieurs d'entre eux avaient déjà identifié des magasins spécialisés dans la ville, où ils pouvaient acheter des ingrédients qui ne sont pas disponibles dans les épiceries allemandes. La fréquentation de magasins spécialisés renforce le sentiment d'appartenance à la ville, tandis que la préparation collective de plats familiaux entretient un sentiment de bien-être physique et mental.

Cadeaux : Pour celui qui offre, ce geste représente l'expression de valeurs culturelles et personnelles et renforce les liens avec les autres. Certains participants ont acheté des cadeaux avec une portion de leur transfert en espèces sans condition, indifféremment de leur niveau de revenu. Par exemple, Haroon nous a expliqué qu'au Pakistan, il offrirait à sa nièce un cadeau d'anniversaire mais que c'était pratiquement impossible qu'il puisse le faire cette année. En tant que demandeur d'asile percevant une aide sociale, la loi lui interdit d'envoyer l'argent reçu ou d'autres articles à sa famille au Pakistan. Afin de contourner ces restrictions, Haroon a utilisé son transfert en espèces pour acheter une paire de chaussures qu'il a offerte à son colocataire, qui a ensuite appelé son frère au Pakistan pour lui demander d'envoyer une poupée à la nièce de Haroon au nom de celui-ci.

Les cadeaux, qu'il s'agisse de dates pour le ramadan ou d'une cafetière pour une copine, sont un moyen permettant de tisser des relations communautaires solidaires.

Recommandations

Tous les participants ont utilisé leur transfert en espèces sans condition pour renforcer leur contrôle sur leur environnement immédiat. On peut donc en tirer les recommandations suivantes en vue de faciliter leur intégration réussie.

Faciliter les possibilités d'acheter soi-même des vêtements : Pour tous les demandeurs d'asile dont le revenu mensuel est inférieur à 400 €, des habits donnés pourraient être regroupés dans des espaces semblables à des magasins et vendus à des prix réduits. Les demandeurs d'asile pourraient alors choisir leurs propres vêtements. Le magasin pourrait également être géré par des demandeurs d'asile. Une autre solution pourrait consister à distribuer des bons d'achats valides dans des magasins de vêtements existants.

Relier les demandeurs d'asile à des familles

locales : Nous avons rencontré plusieurs demandeurs qui avaient établi des liens avec des familles allemandes locales. Grâce à ces relations, les demandeurs retrouvent une stabilité et une orientation en passant du temps avec des familles dans un autre endroit que le camp, et améliorent également leurs compétences en allemand. Quant aux

familles, elles peuvent agir en tant que mentor, en apprendre plus sur une nouvelle culture et ouvrir un dialogue. Un programme formalisé de « familles d'accueil » pourrait permettre de forger plus de relations de cette nature.

S'adapter à la réalité d'une résidence

prolongée dans les camps : Un grand nombre des camps où résident les demandeurs d'asile ont été initialement conçus comme des centres de réception de courte durée. Mais en réalité, le camp est devenu un lieu de résidence de plus longue durée, si bien que ses infrastructures physiques ou encore son organisation, par exemple son service de restauration, devraient être adaptés à cette réalité afin que les demandeurs d'asile puissent préserver une bonne santé physique et mentale. Par exemple, les prestataires de services devraient reconnaître le double rôle de certaines activités telles que cuisiner, faire les courses et manger, non seulement en tant que moyen de préserver les pratiques culturelles mais aussi d'apprendre à évoluer et développer un sentiment d'appartenance dans un nouvel environnement

Jonathan Goh jonathanpgoh@gmail.com

Sophie Kurschner sophie.kurschner@gmail.com

Tina Esmail tina.esmail@maastricht.nl

Jonathan van Arneman
jonathan.e.vanarneman@gmail.com

Les auteurs sont étudiants au Macalester College de St Paul, dans le Minnesota www.macalester.edu

Migrant, réfugié ou mineur? Une distinction qui compte pour les enfants en Europe

Kevin Byrne

Les capacités des institutions de défense des droits de l'enfant et des services de protection de l'enfance de nombreux pays européens ont besoin d'être considérablement renforcées si les gouvernements entendent respecter leurs engagements à l'égard des enfants migrants ou réfugiés.

À l'intérieur de l'Union européenne les institutions de défense des droits de l'enfant, les services de migration et les agences d'asile travaillent activement et de concert pour redresser ce qui est reconnu comme un manque de centrage sur les enfants et d'intégration du genre dans les interventions initiales face à une montée en flèche du nombre d'enfants qui arrivent en Europe. Les chiffres ont augmenté, les enfants ne représentaient que 20 % de la totalité des arrivées en 2015 pour passer à 35 % en mars 2016. Mais parce que les dispositions et les garde-fous de l'UE destinés aux enfants sont dispersés à travers des directives et réglementations différentes et souvent sans lien, les enfants qui se trouvent dans des pays d'accueil peuvent être confrontés à un ensemble divers et sans cohérence de lois, de politiques et de critères d'admissibilité nationaux à différentes étapes de leur processus d'asile ou de migration, même si leurs besoins, leurs intérêts et leurs droits restent les mêmes partout. Bien plus, l'importance assignée par la législation nationale au statut migratoire ou d'asile de l'enfant dans la détermination des services auxquels il a ou n'a pas droit, est en complète contradiction avec l'efficacité démontrée d'une approche globale, centrée sur l'enfant telle qu'elle est généralement adoptée par les agences de protection de l'enfance.

En 2015-2016, le terme générique de « migrant » est de plus en plus fréquemment utilisé en Europe dans le discours public pour décrire les enfants qui ont traversé la Méditerranée vers l'Europe comme élément pour justifier cette approche à l'égard des droits de l'enfant. Ce terme non seulement reflète et renforce un changement dans l'attitude du public qui permet une réponse moins compatissante, mais il contribue également à minimiser l'expérience du déplacement et du conflit de ces enfants et, par implication, l'obligation des pays d'accueil de leur accorder une protection particulière. Le recours au terme de « migrant » en tant que description globale contribue également à occulter leur statut premier d'enfant, avec tout ce que cela implique en termes de besoins, de

droits et de critères d'admissibilité aux services essentiels exigés pour un développement soucieux de garantir leur santé et leur sécurité.

Le principe de l'enfant « d'abord et avant tout » n'est toujours pas appliqué de manière cohérente à travers toute l'Europe. En dépit d'un cadre d'appui fourni par la législation et la politique de l'UE et de nombreux modèles de pratiques optimales dans certains pays, on constate toujours des déficiences chroniques dans les structures, les systèmes et les services de migration, d'asile et de droits des enfants de la plupart des pays européens. Ces déficiences empêchent les institutions en cause de fournir le soutien et la protection dont les enfants réfugiés et migrants ont besoin et auxquels ils ont droit en vertu du droit international et de la législation de l'UE.

Pour les enfants, cette distinction entre « migrant », « réfugié » et « requérant d'asile » n'est pas seulement une question de sémantique. L'accumulation de législations, d'actes juridiques et d'arrêts de la cour qui constitue le corpus de la législation de l'UE – connu sous le nom de l'acquis – dans le domaine de l'asile et de la migration est ouverte à une interprétation au niveau national qui permet de classer les enfants dans des catégories qui leur confèrent des niveaux différents en termes de statut juridique et de droits. Se trouver placé dans une catégorie particulière reste un déterminant majeur de l'accès d'un enfant à des services de santé, de protection ou d'éducation dans les pays qui les accueillent. En conséquence, les familles doivent négocier tout un système imprévisible en vue d'obtenir des services pour leurs enfants à mesure qu'elles se déplacent (ou sont déplacées) à l'intérieur des processus de migration et d'asile ou entre les différentes étapes de ces processus, et leurs enfants se trouvent privés du soutien permanent, cohérent et intégré dont jouissent les autres enfants qui vivent dans les mêmes pays.

Éducation et soins de santé

Par exemple, la loi sur la migration de l'UE reconnaît à tous les enfants le droit de recevoir

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

une éducation élémentaire, mais le nombre d'heures, la qualité et le type de la scolarité proposée aux enfants réfugiés ou migrants dépend davantage de l'étape à laquelle ils se trouvent à l'intérieur du processus de migration ou d'asile que de leurs besoins éducatifs.

Dans le cas des demandeurs d'asile, les autorités nationales chargées de l'éducation peuvent imposer jusqu'à 3 mois de délai à la scolarisation des enfants après le dépôt de la demande d'asile et/ou mettre à disposition des classes – qui peuvent ne pas remplir les mêmes normes éducatives que celles en vigueur dans les écoles locales – dans des centres de réception ou d'hébergement. La situation est encore pire pour les enfants sans papiers. Seuls dix États membres de l'UE ont explicitement reconnu le droit à l'éducation primaire des enfants migrants sans papiers, alors que cinq États les excluent explicitement de toute scolarisation. Dans d'autres États, leurs droits à l'éducation est incertain. L'accès à l'enseignement non obligatoire, à l'éducation maternelle, à la formation professionnelle, à l'enseignement complémentaire et à l'éducation secondaire ou supérieure est particulièrement compliqué.

Alors que le droit des réfugiés et des migrants d'obtenir des soins de santé d'urgence est garanti partout en Europe, l'accès des enfants aux services de santé généraux tend à dépendre de leur statut juridique. Il est possible que les enfants dont les parents viennent de l'extérieur de l'UE soient obligés d'obtenir le droit de résidence permanent avant de pouvoir accéder aux services de santé, et il se peut que même dans ce cas leurs droits restent limités.

Aux termes de la législation de l'UE, les États membres doivent fournir aux enfants réfugiés et demandeurs d'asile des soins de santé appropriés sur une base d'égalité avec les ressortissants du pays mais, à nouveau, cela peut se limiter aux « prestations essentielles ». Les enfants non accompagnés ont droit au traitement et soins médicaux d'urgence dans 25 États de l'UE mais n'ont pas nécessairement droit aux soins de santé infantile ou à des services de vaccination et de développement. Les enfants migrants sans papiers eux aussi ont droit aux soins de santé d'urgence dans tous les États de l'UE mais seulement huit d'entre eux leur accordent le même niveau de soins que celui réservé à leurs propres citoyens. Six États limitent leurs droits aux services d'urgence uniquement et douze donnent aux migrants sans papiers un accès limité à certains services spécialisés comme les soins maternels, le traitement du VIH et/

ou le traitement des maladies infectieuses.

Certains pays accordent également des droits supplémentaires à certaines catégories d'enfants sans papiers mais dans d'autres pays le droit légal aux soins de santé est annulé de facto par l'obligation d'avoir une assurance de santé ou par d'autres obstacles administratifs. Les restrictions en matière de logement et d'emploi imposées aux familles de migrants et demandeurs d'asile ont également un impact sur les enfants, et bien souvent les systèmes de sécurité sociale ne prévoient pas de filet de sécurité adéquat.

Le devoir des États de garantir une protection effective aux enfants implique une responsabilité d'adopter des mesures et des garde-fous spéciaux à cet effet, mais les différents niveaux d'admissibilité aux services des enfants migrants et réfugiés en fonction de leur statut juridique finissent cependant par laisser de nombreux enfants dans une situation de risque. L'UE a ratifié des mesures relatives à la criminalité transnationale, spécifiquement dans le but de lutter contre la violence à l'égard des enfants, la pornographie infantile, la traite des enfants et le travail forcé¹. Mais en dépit de leurs vulnérabilités reconnues face à la violence, à l'exploitation, aux abus sexuel et à la traite, les enfants migrants et réfugiés ne sont pas classifiés comme un groupe ayant des risques particulièrement élevés aux termes de la législation relative à la protection de l'enfance de l'UE (à l'exception des enfants non accompagnés), et ce même si tous les enfants sont définis comme vulnérables aux termes de l'accusé relatif à la migration.

Conclusions

Les épreuves, les traumatismes et parfois même les sévices que subissent les enfants pendant leur voyage vers l'Europe, ainsi que la tension et l'incertitude perpétuelles dans lesquelles ils vivent après leur arrivée, sont des facteurs qui devraient les qualifier sans équivoque comme bénéficiaires d'une assistance et d'une protection additionnelles, mais cela doit se traduire au niveau national en une série de stratégies et de plans d'action pour la protection de l'enfance. En principe, les enfants migrants et réfugiés ne sont pas exclus des systèmes nationaux de protection de l'enfance ; toutefois, les politiques, les réglementations et les ressources ne sont pas toujours en place pour faciliter leur accès à des services généraux de protection. Dans la plupart des pays de l'UE, par exemple, les hébergements prévus pour les sans-abris sont uniquement réservés à ceux qui possèdent un permis de résidence ou un numéro de

sécurité sociale, et cela peut laisser des femmes et des enfants réfugiés et migrants piégés dans des relations violentes ou abusives.

Malgré certaines faiblesses inhérentes, l'acquis fournit une bonne option en vue de promouvoir un accès juste et équitable aux services pour tous les enfants indépendamment de leur statut juridique. Même s'il n'a pas été spécialement conçu pour être un cadre des droits de l'enfant, l'acquis est adossé sur la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et sur l'engagement relatif de l'UE à l'égard des droits de l'enfant tels que spécifiés dans l'Agenda de l'UE relatif aux droits de l'enfant². L'acquis promeut et soutient une approche de la migration et de l'asile centrée sur l'enfant, intégrée, cohérente et uniforme au plan national en établissant une série de normes minimales qui doivent être remplies, et en fournissant un cadre de soutien et d'orientation relatif au développement, à la mise en œuvre, au respect et l'amélioration des lois, des politiques, des structures et des pratiques liées à la protection de l'enfance.

C'est peut-être parce que son développement jusqu'à présent n'a pas été logique ou cohérent

dans l'ensemble des différents domaines ou statuts stratégiques à travers lesquels passent les enfants migrants et réfugiés, que l'impact de l'acquis s'est vu fragmenter et diluer. Les options en vue d'établir un ensemble de politiques spécifiquement consacrées à l'enfant à travers l'Europe pourraient inclure une révision consécutive de l'acquis actuel en matière d'asile et de migration, le développement d'un cadre juridique relatif uniquement à l'asile et à la migration des enfants, ou une refonte incrémentielle de l'acquis existant par le biais d'une actualisation et d'une expansion planifiées et priorisées ciblant les domaines dans lesquels les enfants migrants et réfugiés sont les plus vulnérables.

Kevin Byrne kbyrne381@gmail.com

Expert indépendant en droit de l'enfant

1. Pour des informations complètes sur la législation de l'UE dans ces domaines veuillez consulter l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2015) *Manuel de droit européen en matière des droits de l'enfant*

<http://fra.europa.eu/fr/publication/2015/manuel-de-droit-europeen-en-matiere-des-droits-de-lenfant>

2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0060&from=en>

Détermination du statut d'apatride : l'expérience de la Suisse

Karen Hamann

Alors que le HCR et d'autres organismes recommandent une législation détaillée sur la détermination du statut d'apatride, la pratique de la Suisse à cet égard a évolué en l'absence de législation de ce type. Pourtant, la pratique suisse s'est révélée plutôt progressive, du moins dans certains domaines de la reconnaissance de l'apatridie, et se traduit par un meilleur traitement des apatrides que des réfugiés.

Le 1er février 2014, la loi révisée relative à l'asile est entrée en vigueur en Suisse, abolissant le droit des réfugiés reconnus à obtenir un permis de séjour permanent. Ce dernier est le permis de séjour le plus attrayant que la législation suisse fournit aux étrangers ; il peut être obtenu après cinq années de séjour légal dans le pays. Le Conseil fédéral avait déjà exprimé son intention d'appliquer les mêmes restrictions aux personnes reconnues comme apatrides. Cependant, en raison d'une certaine négligence, ces restrictions n'ont pas été imposées si bien que les apatrides ont conservé le droit d'obtenir un permis de séjour permanent. Comme, en vertu du droit suisse, la reconnaissance du statut d'apatride donne également le droit à un permis de séjour temporaire immédiat, et comme la détermination

de ce statut est souvent plus rapide que celle de réfugié, il est actuellement plus intéressant pour les demandeurs en Suisse d'obtenir le statut d'apatride plutôt que de réfugié.

En mai 2014, une autre affaire a eu des conséquences importantes pour les demandeurs du statut d'apatride, lorsque le Tribunal administratif fédéral suisse a rendu une décision historique ouvrant la voie à la reconnaissance des Kurdes syriens (également appelés « Ajanib ») en tant qu'apatrides, dans la mesure où on ne pouvait pas leur demander de retourner en Syrie pour y déposer une demande de citoyenneté, même si un décret présidentiel de 2011 leur offrait dorénavant cette possibilité. Dans cette affaire, le statut d'apatride a également été octroyé à un réfugié reconnu de descendance kurde. Par cette

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

décision, le Tribunal a généralement donné aux réfugiés reconnus la possibilité de demander le statut d'apatride, une demande qui avait jusqu'à présent été refusée. Et alors que des milliers de personnes sont arrivées en Suisse depuis la Syrie, des centaines d'Ajanib syriens ont acquis le droit d'obtenir un permis de séjour immédiat en Suisse. À l'opposé, la majorité des ressortissants syriens déposant une demande d'asile en Suisse ne sont pas reconnus comme réfugiés, si bien que seule une admission provisoire leur est accordée.

Contexte

Jusqu'en 2008, en Suisse comme dans les autres pays européens, il n'existait aucune procédure formelle de détermination de l'apatridie, bien que la Suisse ait ratifié la convention de 1954 relative au statut des apatrides. Des documents de voyage étaient toutefois délivrés à certaines personnes qui étaient considérées comme apatrides par les services de la migration. Cependant, il n'existait aucune procédure ni aucun cadre juridique pour déterminer le statut d'apatride, même si la loi gouvernant les activités de toutes les agences administratives, y compris les agences gouvernementales, définit les fondements juridiques de base (et fragmentaires) de la procédure. En 1999, la compétence en matière de détermination de l'apatridie a été transférée à l'ancien Bureau fédéral pour les réfugiés (aujourd'hui le Secrétariat d'État aux migrations (SEM)), la même entité qui traite également les demandes d'asile, mais le cadre juridique demeurerait fragmentaire. Aujourd'hui encore, en dehors des règles relatives à la compétence, la seule disposition juridique traitant spécifiquement des apatrides est l'article 31 de la loi fédérale suisse sur les ressortissants étrangers, qui accorde aux apatrides le droit à un permis de séjour temporaire une fois leur statut reconnu, puis à un permis de séjour permanent au bout de cinq années. Au contraire des autres pays disposant de lois détaillées sur la détermination du statut d'apatride, il n'existe aucune règle spécifique en Suisse à cet égard. Par conséquent, le récent essor du nombre de demandes déposées a eu lieu en l'absence de base juridique précise.

Le nombre de cas de détermination de l'apatridie est resté très bas pendant plusieurs années ; relativement au grand nombre de cas traités dans le cadre de la procédure d'asile, la détermination de l'apatridie était d'une importance mineure pour les services de la migration. Un premier essor du nombre de demandes a été observé en 2013, avant même les amendements juridiques et le jugement

historique décrit précédemment. Cet essor a ensuite pris des proportions énormes, le nombre de demandes témoignant clairement de l'effet de la modification de la loi et de la décision du Tribunal fédéral administratif. C'est en 2014 que les demandes ont atteint leur sommet lorsque, selon le SEM, plus de 300 dossiers de reconnaissance du statut d'apatride ont été déposés, 66 % d'entre eux ayant été acceptés. On dénombrait environ 250 demandes en 2015 et, là encore, la majorité d'entre elles ont abouti à la reconnaissance du statut d'apatride et au droit immédiat un permis de séjour.

Procédure

Il n'est pas demandé aux personnes sollicitant le statut d'apatride en Suisse d'arriver dans le pays de manière légale ou de prouver la légalité de leur séjour, une question qui a fait l'objet de débats houleux dans d'autres pays, tels que la Hongrie et l'Italie. Ce point est crucial pour un apatride qui est en grande mesure incapable de répondre aux critères requis pour prouver la légalité de son séjour dans son pays d'accueil.

Dans le cadre de la procédure de détermination du statut d'apatride, les demandeurs bénéficient d'un meilleur traitement que les personnes demandant d'être reconnues comme réfugié en ce qui concerne le droit de faire appel : alors que la loi sur l'asile limite le droit de faire appel d'une décision relative au statut de réfugié au seul Tribunal administratif fédéral, les décisions relatives à l'apatridie peuvent également faire l'objet d'un appel devant la Cour suprême fédérale.

L'absence de législation détaillée relative à l'apatridie présente également des désavantages. Le Tribunal administratif fédéral a déterminé que le niveau de preuve était plus élevé pour les procédures de détermination de l'apatridie que pour les procédures de détermination du statut de réfugié. Tandis que le statut de réfugié peut uniquement être « démontré de manière crédible », les personnes demandant à être reconnues comme apatrides doivent fournir des preuves complètes de leur apatridie. Il reste à voir comment cette récente décision influencera la reconnaissance du statut d'apatride en Suisse.

Cependant, à ce jour, le statut juridique d'une personne dont la procédure de détermination d'apatridie est en cours n'a toujours pas été clarifié, ce qui soulève de graves préoccupations. Ainsi, certaines questions restent irrésolues, par exemple si la personne a le droit de rester en Suisse, de travailler ou de percevoir des prestations de santé et de sécurité sociale. Cela

n'a pas posé problème dans la majorité des cas, puisque les demandeurs bénéficiaient soit d'un droit de séjour en vertu du droit suisse puisqu'ils avaient déposé simultanément une demande d'asile, soit parce qu'ils avaient déjà acquis le statut de réfugié ou une autre forme de protection subsidiaire en Suisse.

En revanche, ces questions devenaient cruciales dans les cas où une personne dont la demande d'asile avait déjà été déboutée (et qui était frappée d'un ordre d'expulsion) déposait ensuite une demande de reconnaissance du statut d'apatride. Ce qui est préoccupant ici, c'est que l'octroi du droit de séjour temporaire pendant la durée de la procédure de détermination de l'apatridie risque d'entraîner une forte augmentation du nombre de demandes manifestement non fondées. En d'autres mots, il serait possible que certaines personnes abusent de la procédure de détermination de l'apatridie pour se soustraire à un ordre d'expulsion découlant d'une procédure d'asile antérieure. En dépit de cette possibilité, les autorités suisses se sont abstenues, à ce jour, d'expulser ces personnes. De toute façon, dans la plupart des cas, il serait impossible en pratique de les expulser puisqu'elles n'ont pas de documents de voyage. Toutefois, la loi nationale ne donne aucune garantie qu'une personne en attente de la détermination de son statut d'apatride ne fera pas l'objet d'un ordre d'expulsion.

De plus, la protection accordée aux apatrides par le droit international est différente de celle qui est accordée aux réfugiés. L'une des différences les plus frappantes entre la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, c'est que cette dernière ne donne aucune garantie en matière de non-refoulement. Pour l'heure, la seule protection dont les personnes concernées peuvent profiter sont les garanties contre le non-refoulement basées sur les droits humains, comme celles

définies par la Convention européenne des droits de l'homme. Au minimum, les autorités suisses doivent donc évaluer si l'expulsion d'une personne en attente de détermination de son statut d'apatride constituerait une infraction aux obligations de la Suisse vis-à-vis du droit international des droits humains.

Conclusion

Les inconvénients précédemment décrits doivent de toute évidence être corrigés, Tandis que la question du droit de séjour d'une personne impliquée dans une procédure de détermination doit être clarifiée. Cependant, les corrections requises pourraient être apportées en intégrant de nouvelles dispositions aux lois existantes plutôt qu'en demandant la promulgation d'une loi spécifique sur l'apatridie, qui pourrait supprimer certains des avantages dont bénéficient les apatrides aujourd'hui.

Les sceptiques estiment probable que le pouvoir judiciaire suisse (en vue de corriger la situation) abolisse le droit à un permis de séjour après cinq années de résidence légale pour les personnes reconnues comme apatrides, ce qui permettrait d'égaliser les résultats de la détermination du statut de réfugié et du statut d'apatride. Toutefois, il est tout aussi probable que les demandeurs éventuels, les représentants juridiques, le HCR et les ONG reconnaissent les avantages de la reconnaissance du statut d'apatride indifféremment du droit à un permis de séjour permanent.

Karen Hamann karen.hamann@sem.admin.ch
Spécialiste juridique, Secrétariat d'État aux migrations de la Suisse www.sem.admin.ch/sem/en/home

Cet article est l'expression d'opinions personnelles et ne représente pas nécessairement les points de vue du Secrétariat d'État aux migrations de la Suisse.

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Lina Abirafeh
Lebanese American
University

Guido Ambroso
UNHCR

Alexander Betts
Refugee Studies Centre

Nina M Birkeland
Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp
Independent consultant

Mark Cutts
OCHA

Eva Espinar
University of Alicante

Elena Fiddian-Qasimiyeh
University College London

Rachel Hastie
Oxfam

Lucy W Kiama
HIAS Kenya

Khalid Koser
GCERF

Erin Mooney
UN Protection Capacity/ProCap

Steven Muncy
Community and Family
Services International

Kathrine Starup
Danish Refugee Council

Richard Williams
Independent consultant

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

Conférence Colson: Thomas Spijkerboer**10 mai 2017, 17 heures, Oxford**

La conférence annuelle en l'honneur de la Professeure Elizabeth Colson sera donnée cette année par Thomas Spijkerboer, Professeur de Droit de la migration à la Vrije Universiteit d'Amsterdam.

Université d'été internationale sur le thème des migrations forcées**2-14 juillet 2017, Oxford**

L'université d'été internationale du Centre d'études sur les réfugiés offre l'occasion à ceux qui travaillent avec des réfugiés et d'autres migrants forcés de mener une réflexion critique sur les forces et les pouvoirs qui dominent le monde des déplacés. Maintenant dans sa 28^e année, et **restructuré sur deux semaines** exactement, ce cours intensif allie l'excellence académique de l'Université d'Oxford à une méthode stimulante et participative d'enseignement critique et de réflexion. Ce cours est tout particulièrement conçu à l'intention des dirigeants et des praticiens qui ont plusieurs années d'expérience de travail dans le domaine de la protection des réfugiés et des questions qui s'y rattachent. Tarif : 3050 £. Tarif réduit pour une inscription précoce (déposer votre demande et inscrivez-vous avant le 31 mars 2017) : 2950 £.

Les architectures du déplacement : un nouveau projet de recherche

Ce nouveau projet de recherche, dirigé par Tom Scott-Smith, explorera l'expérience de l'hébergement temporaire vécue par les réfugiés au Moyen Orient et en Europe. Cette recherche rassemblera des experts du déplacement forcé, de l'archéologie, de l'anthropologie et de l'architecture en vue d'étudier les abris des réfugiés dans six pays différents. Le projet est un partenariat avec le musée Pitt Rivers d'Oxford et a été financé par l'Economic and Social Research Council et l'Arts and Humanities Research Council du Royaume-Uni.

Les réfugiés sont des migrants : un nouveau projet de recherche

Cathryn Costello a obtenu une subvention de démarrage de l'ERC pour le projet, Mobilité des

réfugiés, Reconnaissance et Droits, qui débutera en mars 2017. Ce projet réexaminera tout d'abord la protection des réfugiés dans une perspective de mobilité et de migration, pour ensuite provoquer un dialogue entre l'étude du droit des réfugiés et les pratiques du régime des réfugiés, plus particulièrement en vue de soumettre ces dernières à un examen juridique critique. Trois aspects essentiels du droit des réfugiés seront réexaminés – accès à la protection, détermination du statut de réfugié (DSR) et droits des réfugiés – à la lumière des normes et pratiques propres au régime des réfugiés en matière de partage des responsabilités et des solutions. Le projet sera centré sur la protection en Europe, en Turquie, au Liban, au Kenya et en Afrique du Sud.

**Refuge: Transforming a Broken Refugee System
Une toute nouvelle publication dont la sortie est prévue fin mars 2017**

Le professeur Alexander Betts (Centre d'études sur les réfugiés) et Paul Collier (École de gouvernement de Blavatnik) démontrent comment les dirigeants internationaux peuvent agir avec humanité et obtenir des résultats durables qui sont plus favorables pour les réfugiés comme pour les pays qui les accueillent. En s'appuyant sur des études et des solutions provenant du terrain déjà testées avec succès, ils définissent une vision qui montrent comment le pouvoir peut être restitué aux réfugiés pour leur permettre de s'aider eux-mêmes, d'apporter une contribution aux sociétés qui les accueillent et même de reconstruire leurs pays d'origine.



Pour de plus amples informations sur tout ce qui précède, veuillez consulter : www.rsc.ox.ac.uk

**Merci à tous nos donateurs pour l'année 2016-17**

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

ADRA International • Catholic Relief Services-USCCB • DanChurchAid • Danish Refugee Council • Global Protection Cluster • Government of Denmark • Government of the Principality of Liechtenstein • Immigration, Refugees and Citizenship Canada • International Committee of the Red Cross •

International Organization for Migration • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Refugee Council • Open Society Foundations • Oxfam • RefugePoint • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • Women's Refugee Commission

Merci également aux lecteurs individuels qui ont effectué des donations en utilisant notre site de dons en ligne <http://tinyurl.com/don-en-ligne-RMF> pour soutenir la production et la diffusion de la Revue.

Les réfugiés irakiens dans des communautés hispanophones de Californie

Ken Crane et Lisa Fernandez

Il est impératif que les réfugiés reçoivent des orientations culturelles adaptées à la réalité de l'endroit où ils sont réinstallés.

Nombreux sont les réfugiés irakiens réinstallés en Californie qui vivent dans des zones où l'environnement culturel « latino » hispanophone est dominant. S'ils veulent réussir à s'adapter à leur nouvelle vie, ils doivent résoudre les difficultés de l'existence en établissant des relations avec leurs voisins hispanophones (ainsi qu'avec d'autres groupes ethniques) et pas seulement avec leurs voisins anglophones. Le succès de l'intégration exige des individus qu'ils tissent des liens qui dépassent leur propre groupe, et les adultes éprouvent davantage de difficultés à y parvenir que les jeunes qui réussissent rapidement à se faire de nouveaux amis et à apprendre l'espagnol aussi bien que l'anglais.

Au cours des séances d'orientation culturelle qui leur sont données dans des endroits comme Istanbul, les réfugiés apprennent que « même si tout le monde aux États-Unis ne se ressemble pas » la maîtrise de l'anglais reste capitale au succès de leur installation aux États-Unis. À l'arrivée toutefois, ils ont découvert que l'espagnol était tout aussi avantageux pour trouver un emploi et ils ont trouvé frustrant de devoir négocier à la fois avec une communauté hispanophone et avec une communauté anglophone pour trouver un travail.

Tout au début lorsque je suis arrivé ici, je suis allé dans un magasin, pour chercher un travail... je pensais... la Californie, tous les gens ici sont américains, ... je cherche un travail, et ils m'ont répondu, « Vous parlez espagnol ? » alors, j'ai dit « mais je vis en Californie, je n'ai pas besoin de l'espagnol ». Il [l'employeur] m'a dit, « pas du tout, ici la première langue c'est l'espagnol ».

Certains adultes plus âgés ont considéré que c'était une perte de temps d'aller aux cours d'anglais alors que tous les autres étudiants étaient hispanophones. Certains d'entre eux se sont plaints de ne pas pouvoir pratiquer l'anglais avec leurs voisins – et étaient incapables de communiquer en espagnol avec eux. Ils ont trouvé particulièrement difficile, non pas les différences culturelles mais le fait d'être économiquement désavantagés sur le marché du travail, à la fois parce qu'ils ne parlaient pas l'anglais couramment mais aussi parce qu'ils ne pouvaient pas se débrouiller en espagnol.

De nombreux jeunes, irakiens en particulier, n'ont pas tardé à découvrir qu'ils avaient beaucoup en commun avec les étudiants hispanophones qui comme eux éprouvaient des difficultés à apprendre l'anglais. Ils reconnaissaient que les Latinos étaient moins conservateurs qu'eux dans leurs comportements en public mais ils ne percevaient pas les différences culturelles entre eux comme insurmontables. Les parents et les adultes plus âgés éprouvaient très clairement davantage de difficultés à s'adapter.

Les agences de réinstallation ont mis à disposition de tous les nouveaux arrivants des séances d'orientation culturelle. Toutefois le degré de fréquentation de ces séances était plutôt faible et elles étaient principalement axées sur des questions pratiques telles que naviguer les agences d'aide sociale, obtenir un permis de conduire, respecter la loi sur l'immigration, ouvrir un compte en banque, etc. La composante culturelle n'était pas très importante et se contentait d'aborder des notions génériques de la « culture américaine » comme par exemple la ponctualité aux rendez-vous, sans toucher à la réalité géographique et sociale de la région. L'agence a donc demandé de l'aide à une université locale en vue d'élaborer un contenu « cultures latinos » pour leur formation. Le facteur déterminant pour créer une orientation plus fortement axée sur la culture s'est avéré d'utiliser des « personnes relais » - un représentant des communautés concernées avec des compétences transculturelles – capable d'agir comme une sorte d'émissaire culturel entre les communautés. D'autres agences peuvent apprendre à partir de cette expérience mais le défi reste tout de même le taux de participation aux formations d'orientation culturelle qui est généralement décevant.

Ken Crane kcrane@lasierra.edu

Professeur associé, Département d'histoire, de politique et de sociologie, Université La Sierra
<https://lasierra.edu/history-politics-and-sociology/>

Lisa Fernandez lfer693@lasierra.edu

Étudiante de troisième cycle, Université de l'État de l'Oregon <http://liberalarts.oregonstate.edu/slcs/wgss>

