

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.

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

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 <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>