

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

Réinstallation de réfugiés hors région en Amérique du Sud : l'expérience palestinienne

Marcia Vera Espinoza

Les pays sud-américains ouvrent de plus en plus leurs portes à la réinstallation de réfugiés hors région. L'une des initiatives les plus visibles parmi celles-ci a été la réinstallation de réfugiés palestiniens au Chili et au Brésil en 2007 et 2008.

Le Programme de réinstallation humanitaire hors région de réfugiés s'appuie sur le Programme de solidarité pour la réinstallation qui a émergé de la Déclaration et du Plan d'action de Mexico en 2004. Le programme de solidarité pour la réinstallation était conçu à l'intention des réfugiés qui avaient besoin d'être protégés à l'intérieur de la région, et le programme subséquent de réinstallation humanitaire reflétait un désir d'étendre la portée de cette coopération Sud-Sud et de renforcer le rôle de la région dans le cadre de la réponse et de la protection internationales des réfugiés.

Le Chili et le Brésil ont reçu respectivement plus d'une centaine de réfugiés palestiniens qui avaient vécu de manière prolongée dans des camps sur la frontière entre l'Irak et la Syrie ou dans le désert en Jordanie. Même si ces chiffres sont faibles comparés aux chiffres d'admission dans les pays traditionnels de réinstallation, le programme a soulevé énormément d'intérêt, généré un financement conséquent et a entraîné l'établissement d'un réseau entre organisations de la société civile, municipalités locales et acteurs privés qui ont soutenu cette initiative. Une étude entreprise entre 2012 et 2014 s'est penchée sur les expériences d'intégration de ces réfugiés dans les deux pays¹.

Gérer les attentes

L'une des dimensions essentielles relatives à l'expérience vécue par les Palestiniens dans le cadre de leur réinstallation dans les deux pays a été la tension qui s'est progressivement installée entre les réfugiés et les organisations chargées de la réinstallation, causée par ce qu'ils ont identifié comme des « attentes non satisfaites »². Des attentes ont été générées tant du côté des réfugiés que des organisations de réinstallation. Dans les deux pays, les attentes les plus courantes des réfugiés palestiniens concernaient la couverture des besoins immédiats, la stabilité socioéconomique, l'apprentissage et l'usage d'une nouvelle langue, un accès facilité à la naturalisation et des possibilités de réunification familiale. On a suscité ces attentes dès la réception des informations relatives à

la réinstallation, quel qu'ait été l'endroit où se trouvaient les réfugiés à ce moment-là, pays de premier asile ou camps de réfugiés. Au Brésil, plus de 70 % des réfugiés palestiniens interrogés ont affirmé que le pays n'avait pas rempli leurs attentes, alors qu'au Chili, plus de 50 % des réfugiés avaient une perception similaire.

« Ils m'ont dit : " Tu verras, au Brésil vous allez apprendre le portugais, vous trouverez une maison, vous aurez un emploi, tout quoi ". Et rien [de cela n'a été réalisé] ». (Mahfoud, Brésil)³

« Ici c'est différent de ce que j'avais imaginé. Je pensais que dans ce pays j'aurais une bonne situation et que je pourrais vivre confortablement ... qu'il serait possible de travailler et d'avoir tout. Mais quand nous sommes arrivés, trouver un bon emploi s'est avéré difficile et nous avons dû travailler vraiment dur pour très peu d'argent ». (Rahal, Chili)

Nacira, une réfugiée palestinienne au Brésil a souligné que si les organisations de réinstallation avaient donné dès le départ des informations exactes, les réfugiés auraient pu prendre une décision plus éclairée. Les « missions » d'entretien (visites effectuées par les fonctionnaires du pays proposant la réinstallation) et les informations fournies dans le camp de réfugiés ou dans le pays de premier asile ont très clairement une importance cruciale à cet égard. Dans le cas des Palestiniens qui sont venus au Brésil, il n'y a pas eu de missions, et ce sont les employés du HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, en Jordanie qui ont transmis les informations. Pour ce qui est du Chili, une mission regroupant des fonctionnaires gouvernementaux ainsi que des représentants du HCR et de l'ONG chargée de mettre en œuvre le programme s'est rendue dans le camp d'Al-Tanf, mais il n'y avait pas de traducteurs connaissant à la fois la langue et le contexte chiliens, ce qui a compliqué l'obtention d'explications et de descriptions précises.

Depuis lors, les deux pays ont amélioré leurs communications avec les réfugiés qui envisagent une réinstallation, en traduisant certains documents clés dans différentes langues

et en fournissant des informations écrites sur le programme à utiliser pendant les missions. En 2014, le HCR et ses partenaires d'exécution au Brésil ont publié une brochure à l'intention des réfugiés au Brésil⁴. Cette brochure comprend des sections en portugais, anglais, français, espagnol et arabe qui donnent des informations de base sur les droits et les obligations des réfugiés, expliquent comment obtenir ou renouveler ses papiers, comment déposer une demande de résidence permanente, où trouver la réponse à certaines questions spécifiques, ainsi qu'une liste de contacts utiles, notamment les coordonnées de toutes les organisations s'occupant de la réception de réfugiés. Le Chili avait produit une brochure similaire avec des informations pratiques sur le pays, et destinées aux réfugiés colombiens. Les deux pays ont également organisé des rencontres avec les réfugiés en vue d'évaluer le programme.

Par le biais des entretiens, il est apparu évident que les personnes chargées d'administrer les programmes de réinstallation dans les deux pays avaient également des attentes fondées sur une compréhension de « l'autosuffisance » comme étant la capacité des réfugiés d'atteindre la stabilité et l'indépendance économiques, alors que les réfugiés considéraient l'autosuffisance comme la combinaison d'une autonomie économique et d'un contrôle actif de leur part sur leur propre processus de réinstallation. Lorsque les réfugiés se plaignaient ou soulevaient la question des « promesses non tenues », certains membres des organisations impliquées les qualifiaient « d'ingrats » et disaient d'eux qu'ils avaient « une mentalité de réfugiés » parce que cela faisait des années qu'ils étaient assistés.

Sentiment d'appartenance ici et là-bas

Un autre thème transversal est ressorti des entretiens menés avec les réfugiés palestiniens, celui d'une appartenance divisée entre deux endroits différents ou plus. Les participants ont insisté par exemple sur l'importance de la langue comme dimension capitale influant sur la manière dont ils ont vécu leur intégration. La maîtrise de l'espagnol ou du portugais dans le pays d'accueil représentait la première forme « d'adhésion » que recherchaient la plupart des réfugiés réinstallés. Parallèlement, les réfugiés palestiniens ont insisté sur le fait que continuer à utiliser leur langue d'origine était important pour préserver leur identité et comme facteur d'intimité à l'intérieur des habitations ou des endroits de réunion de leur communauté. Il s'agissait également d'un facteur important en vue de maintenir des liens avec des membres de la famille et des amis déplacés ailleurs.

« Il est très important de parler arabe à l'intérieur de la maison, pour que les enfants ne l'oublient pas. Nous parlons du Coran et de ses enseignements à nos enfants. Nous leur apprenons également notre langue, et petit à petit ils la maîtrisent ». (Zoheir, Chili)

Dans le pays de réinstallation, l'apprentissage de la langue locale a plusieurs buts. Pour certains réfugiés, apprendre la langue permet de se faire des amis et d'établir des relations, alors que pour d'autres, la langue est nécessaire pour trouver un emploi, obtenir accès aux services et éviter la marginalisation. Les réfugiés ont critiqué la manière dont les cours de langue étaient donnés, la mauvaise qualité du matériel et l'absence d'une méthodologie spécifique aux besoins des réfugiés.

Naturalisation et accès aux droits

Dans les deux pays, c'est le statut juridique obtenu à l'arrivée par les réfugiés réinstallés qui a conditionné la manière dont ils ont vécu leur réinstallation. Selon la plupart d'entre eux, la régularisation immédiate de leur statut leur a permis, ainsi qu'à leurs enfants, d'obtenir l'accès aux soins de santé et à l'éducation (primaire et secondaire) dans les mêmes conditions que n'importe quel autre citoyen au Chili et au Brésil. Toutefois, les réfugiés ont également parlé des droits qui ne leur étaient pas accordés du fait de leur statut temporaire ou parce que leur situation n'était pas connue des prestataires de services locaux. Les restrictions de ce type incluaient l'accès aux régimes de retraite, au logement ainsi qu'aux bourses d'études supérieures. Ce manque d'accès était particulièrement aigu au Brésil. Au Chili, le statut de réfugié accordé aux individus réinstallés et à leur famille garantit un droit de résidence permanente ; au Brésil par contre, les réfugiés obtiennent un visa temporaire de deux ans qui est susceptible d'être renouvelé pour une autre période de deux ans, avant de pouvoir demander le droit à la résidence permanente. Malgré ces difficultés initiales, les deux pays se sont améliorés depuis dans ces domaines. Le Chili par exemple a permis à tous les réfugiés palestiniens d'obtenir des allocations de logement sans leur imposer cinq années de résidence permanente préalable. Au Brésil, un arrêt récent de la Cour suprême fédérale stipule que les étrangers peuvent obtenir une retraite de l'État même sans naturalisation.

La question de la naturalisation, en tant que forme d'identité et comme moyen de mobilité, est un aspect qui touche tout particulièrement les réfugiés palestiniens. Selon les réfugiés palestiniens des deux pays, la naturalisation était l'une des promesses qui leur avaient été faites dès le départ lorsqu'ils ont reçu la proposition de réinstallation.

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

« Pour moi, obtenir une nationalité est un rêve ; parce que j'ai 50 ans maintenant et que j'ai été réfugié toute ma vie. Je n'ai pas de nationalité reconnue, pas de passeport. C'est vraiment très dur ». (Hafid, Chili)

Au Chili, les réfugiés palestiniens, avec le soutien de certains politiciens et de la société civile, ont demandé au gouvernement de soutenir leur demande de naturalisation. En juin 2015, 65 Palestiniens adultes avaient obtenu des passeports chiliens, et une année plus tard, 45 enfants et adolescents avaient été naturalisés. Les enfants nés au Chili obtiennent automatiquement la nationalité chilienne. Le Brésil, par contre, s'est montré moins favorable en matière de naturalisation et, lors des entretiens en 2014, une seule famille était en passe d'obtenir la naturalisation. Jusque très récemment, les réfugiés pouvaient déposer une demande de naturalisation après quatre années de résidence permanente au Brésil (c'est-à-dire après un total de huit années dans le pays si l'on tient compte de la résidence temporaire).

Conclusion

Il ne fait aucun doute que des recommandations peuvent être formulées à partir de ce qui vient d'être dit : fournir des informations de meilleure qualité dans la langue d'origine des réfugiés qui envisagent une réinstallation, améliorer les programmes d'apprentissage de la langue dans les pays qui proposent la réinstallation, et mieux apprécier l'importance de droits tels que l'accès à la naturalisation. Explorer le vécu des réfugiés permet de mieux comprendre et reconnaître les limites du programme, ainsi que le souhait des réfugiés d'être plus activement impliqués dans les dispositions prises à leur égard, en vue de faciliter l'élaboration de politiques futures.

L'Amérique du Sud, et de fait la région de l'Amérique latine et des Caraïbes dans son intégralité, est très attachée à l'idée de démontrer sa solidarité à l'égard des crises humanitaires internationales, en mettant en place des programmes de réinstallation, comme l'attestent la Déclaration du Brésil et son plan d'action⁶. Comprendre l'expérience de la réinstallation hors région est un facteur clé de succès dans cette entreprise. Alors que le Chili s'apprête à accueillir 60 réfugiés syriens provenant du Liban fin 2017, le Brésil s'interroge sur la manière de mener à bien son propre programme de réinstallation destiné à venir en aide à des enfants non accompagnés touchés par le conflit en Syrie. Ce programme viendra compléter le programme de visas humanitaires que le Brésil accorde aux réfugiés syriens depuis 2013. L'Argentine a également mis en place un système de visas

humanitaires à l'intention des réfugiés syriens depuis 2014 et est train d'élaborer un programme de parrainage privé pour la réinstallation de réfugiés. L'Uruguay a été le premier pays à réinstaller des réfugiés syriens, un programme qui a rencontré des difficultés au cours de sa mise en œuvre⁷. Actuellement, les efforts de la sous-région en direction de réfugiés hors région se concentrent principalement sur l'aide aux réfugiés syriens. Les enseignements tirés des expériences antérieures de réinstallation, comme celles des réfugiés palestiniens au Chili et au Brésil, peuvent contribuer à une meilleure planification et exécution de ces programmes de réinstallation.

Marcia Vera Espinoza marcia.vera@sheffield.ac.uk
Chercheuse associée postdoctorale, Projet sur les perspectives de gouvernance en matière de migration internationale, Département de sciences politiques, Université de Sheffield
<http://migrationgovernance.org>

1. Celle-ci a comporté 80 entretiens (notamment avec des réfugiés, des fonctionnaires du gouvernement, des représentants du HCR et des organismes d'exécution), 86 enquêtes et observations de participants. Cette étude incluant les réfugiés palestiniens et colombiens a été soutenue par CONICYT et des subventions pour des travaux de terrain émanant de RGS-IBG Slawson Award, SLAS et SIID.
2. Voir également Vera Espinoza M (parution prévue en 2018) 'The Politics of Resettlement: Expectations and unfulfilled promises in Chile and Brazil' dans Garnier A, Lyra Jubilut L et Bergtora Sandvik K (Eds) *Refugee Resettlement: Power, Politics and Humanitarian Governance*. New York: Berghahn Books.
3. Les noms de tous les réfugiés ont été modifiés.
4. UNHCR (2014) « Manuel pour les demandeurs d'asile au Brésil » <http://bit.ly/ACNUR-Cartilha-Brasil>
5. Voir Moulin C (2012) 'Ungrateful subjects? Refugee protest and the logic of gratitude' dans Nyers P et Rygiel K (Eds) *Citizenship, Migrant Activism and the Politics of Movement*, pp54-72.
6. www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9865.pdf
7. Voir l'article de Raquel Rodríguez Camejo, également dans ce numéro.



Listes thématiques

Les matériels supplémentaires sur l'Amérique latine et les Caraïbes

Sur www.fmreview.org/thematic-listings, vous trouverez (en anglais) une nouvelle liste thématique RMF sur l'Amérique latine et les Caraïbes avec des liens vers les articles du présent numéro et vers plus de 70 autres articles publiés sur le même sujet dans les numéros antérieurs de RMF, qui valent toujours la peine d'être lus.

La plupart des articles sont disponibles en ligne aux formats HTML et PDF en français - pour accéder aux articles qui vous intéressent, cliquez sur le lien (dans la liste thématique) pour l'article en anglais et puis cliquez sur l'onglet « Français » en haut de la page.