

Qu'est ce que la réinstallation ?

La « réinstallation dans un pays tiers » signifie qu'une personne reconnue comme réfugiée quitte son premier pays d'accueil et est légalement installée dans un autre pays qui l'accepte.

La réinstallation poursuit trois objectifs : la protection de la personne réinstallée, la recherche de solutions durables aux problèmes que rencontrent le réfugié et le partage des charges liées à l'institution de l'asile entre les membres de la communauté internationale.

La répartition mondiale des réfugiés n'est pas plus guidée aujourd'hui par le principe de solidarité qu'elle ne l'était hier. La proximité des zones de conflit, le verrouillage des frontières et les liens avec les diasporas apparaissent encore comme déterminants. Début 2006, Selon l'UNHCR les deux principaux pays d'accueil de réfugiés dans le monde étaient le Pakistan et la République islamique d'Iran.

A l'heure actuelle, il existe des programmes nationaux de réinstallation conduits par les gouvernements en partenariat avec l'UNHCR auxquels participent un certain nombre d'ONGs. Mais, depuis quelques années, l'Union Européenne réfléchit à l'élaboration d'un programme commun de réinstallation.

I- La position de l'UNHCR¹

Selon l'UNHCR, la réinstallation peut être envisagée en dernier ressort lorsqu'un réfugié ayant besoin d'une solution durable à des fins de protection ou pour d'autres raisons spécifiques ne peut rentrer chez lui ni rester en sécurité dans le pays d'asile. La décision de le réinstaller n'est prise que lorsque qu'il n'y a aucune autre solution et aucun moyen durable de garantir la sécurité juridique ou physique de la personne concernée.

Dans son engagement à protéger les réfugiés et à promouvoir des solutions durables, l'objectif privilégié par l'UNHCR est le rapatriement librement consenti.

L'UNHCR préconise l'intégration sur place, en vertu de laquelle les gouvernements offrent aux réfugiés la possibilité de s'installer dans le pays hôte afin d'y parvenir à l'autosuffisance et de bénéficier d'une protection juridique par le biais de l'asile. A plus long terme, un réfugié qui bénéficie de la réinstallation ou de l'intégration sur place pourrait éventuellement choisir de rentrer chez lui.

II- La position d'ECRE (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés)²

Offrir un avenir aux réfugiés

De nombreux réfugiés se trouvent dans des pays où ils n'ont pas accès à une protection adéquate ni à une solution durable à leur situation critique. La réinstallation constitue l'un des moyens d'apporter une protection et un avenir stable aux réfugiés. Elle permet aux réfugiés d'être transférés dans un pays, normalement avec un droit de résidence permanent, où ils ont une chance de s'établir en sécurité.

¹ La réinstallation: un instrument de protection et une solution durable, (EC/46/SC/CRP.32), UNHCR.
<http://www.unhcr.fr>

² Aller de l'avant, le rôle de l'Europe dans le régime international de protection des réfugiés, un programme pour le changement, ECRE. <http://www.ecre.org/positions/agendapaper.pdf>

Développer la réinstallation pour compléter les régimes d'asile existants et non les remplacer

Le droit de déposer une demande d'asile est garanti par le droit international. Les pays de l'UE doivent s'assurer que le droit de déposer une demande d'asile sur leur territoire est respecté, même si d'autres possibilités de protection sont proposées, notamment par la réinstallation.

Principaux pays de réinstallation en 2005

Pays	Total
Etats-Unis	53 813
Australie	11 654
Canada	10 400
Suède	1 263
Finlande	766
Norvège	749
Nouvelle-Zélande	741
Danemark	483
Pays-Bas	419
Royaume-Uni	175
Irlande	117
Brésil	76
Chili	46
Argentine	34
Islande	31
Mexique	29

Source : Gouvernements / UNHCR.

Globalement, le nombre de personnes réinstallées a fortement chuté après les attentats du 11 septembre 2001, particulièrement aux Etats-Unis. Il est ensuite reparti à la hausse, pour atteindre 83 700 en 2004, une augmentation de 50% par rapport à l'année précédente. Cette reprise a été particulièrement nette pour les principaux pays de réinstallation : les Etats-Unis et l'Australie³.

En 2004, sur les 10 millions de réfugiés recensés dans le monde, moins de 5 000 ont été réinstallés en Europe⁴.

Selon les statistiques du département d'État américain, environ 2,6 millions de réfugiés ont reçu l'autorisation de se réinstaller aux États-Unis au cours des 30 dernières années.

³ Les réfugiés en chiffres : 2005, la situation des réfugiés dans le monde, Nations Unies, HCR, 2005.
<http://www.unhcr.fr>

⁴ Aller de l'avant, le rôle de l'Europe dans le régime international de protection des réfugiés, un programme pour le changement, ECRE. <http://www.ecre.org/positions/agendapaper.pdf>

III- Le rôle de l'UNHCR

L'UNHCR joue un rôle central dans les opérations de réinstallation.

C'est lui qui identifie les besoins en réinstallation sur le terrain, détermine qui peut être réinstallé et présente des dossiers aux Etats qui ont des programmes de réinstallation.

L'utilisation stratégique de la réinstallation

Après avoir recensé les besoins sur le terrain, l'UNHCR planifie la réinstallation pour qu'elle bénéficie aussi bien aux réfugiés réinstallés, qu'aux autres réfugiés, aux pays d'accueil, aux pays tiers et au régime de protection internationale dans son ensemble.

Chaque année, depuis 1995, l'UNHCR présente ses objectifs pour la réinstallation aux Etats et aux ONGs partenaires à l'occasion des Consultations annuelles tripartites. En 2007, celles-ci auront lieu les 28 et 29 juin. Forum réfugiés sera présent.

Les critères de réinstallation pour l'UNHCR :

Ne peuvent être réinstallés que les réfugiés relevant du mandat de l'UNHCR, qui sont particulièrement vulnérables :

- Besoins de protection juridique ou physique
- Victimes de violences ou de tortures
- Besoins médicaux
- Femmes vulnérables
- Regroupement familial
- Enfants et adolescents
- Réfugiés âgés
- Réfugiés qui n'ont aucune perspective d'intégration

La présentation aux Etats

Une fois les dossiers sélectionnés et transmis aux Etats, ces derniers font à leur tour une sélection (voir plus bas la réinstallation aux Etats-Unis), soit en effectuant des missions et en ayant de nouveaux entretiens avec les candidats, soit uniquement sur la base des dossiers transmis par l'UNHCR.

Les Etats-Unis et le Canada, deux des trois principaux pays de réinstallation dans le monde, acceptent plus de 85% des dossiers qui leur sont soumis par l'UNHCR.

IV- Vers un programme européen de réinstallation ?

« Un programme européen de réinstallation, ou une plus grande utilisation de la réinstallation par les Etats Membres de l'UE, pourrait clairement contribuer à la résolution des problèmes de protection sur le long terme qui touchent des milliers de réfugiés. De tels programmes pourraient également apporter un soutien aux pays de premier asile et démontrer la solidarité européenne avec les autres pays de réinstallation. Le développement d'un programme commun de réinstallation au sein de l'UE renforcerait la convergence européenne en matière de protection des réfugiés et, plus largement, en matière d'immigration. En conclusion, les avancées de l'UE dans le domaine de la réinstallation, que ce soit au niveau communautaire ou au niveau de ses membres, pourrait servir à détourner l'attention et la « pression » du système européen d'asile, notamment en ce qui concerne l'arrivée spontanée, comme moyen unique de bénéficier de la protection que les personnes recherchent. La réinstallation, si elle est bien conduite, pourrait servir à réhabiliter l'image du réfugié dans la société européenne ». Conclusion de l'étude de faisabilité de la Commission européenne sur un programme européen de réinstallation.

La position d'ECRE :

Établir un programme de réinstallation au niveau européen, mené par l'UE

Un programme européen de réinstallation augmenterait l'impact stratégique de l'UE sur la protection internationale des réfugiés. Un programme commun permettrait d'aider davantage de réfugiés, d'ajouter de la valeur aux programmes nationaux et d'encourager les gouvernements des régions d'origine à améliorer leur régime d'asile.

Développer la réinstallation pour compléter les régimes d'asile existants et non les remplacer

Le droit de déposer une demande d'asile est garanti par le droit international. Les pays de l'UE doivent s'assurer que le droit de déposer une demande d'asile sur leur territoire est respecté, même si d'autres possibilités de protection sont proposées, notamment par la réinstallation.

Le rôle des ONGs

Les programmes de réinstallation doivent prévoir des mécanismes qui permettent d'utiliser aux mieux l'expérience et les compétences des organisations non-gouvernementales (dans les pays d'origine comme dans les pays d'accueil) pour faire en sorte que le processus soit crédible, transparent et prenne réellement en compte les besoins de protection des réfugiés.

V- La réinstallation en France

La France ne possède pas, à l'heure actuelle, de politique en matière de réinstallation des réfugiés. Cependant, les autorités ont su, par le passé, organiser ponctuellement des opérations de réinstallation. Ces opérations ont souvent été conduites à l'occasion de crises humanitaires d'importance.

En voici quelques exemples :

Les premières opérations modernes de réinstallation de réfugiés en France eurent lieu peu **après la seconde guerre mondiale**. En 1947, les réfugiés et déplacés en Europe « *sont au nombre de 835.000, selon l'estimation la plus générale. Les groupes les plus nombreux sont constitués par les Polonais et les juifs — respectivement 350.000 et 170.000. Il y a en outre 90.000 Latviens, 55.000 Litvaniens, 26.000 Estoniens et 82.000 Ukrainiens* »⁵. Une grande partie de ces réfugiés, déplacés ou apatrides vivait dans des camps où les conditions de vie étaient très dures. Les pays européens, et en premier lieu la France, ont profité du fait que nombre de ces personnes ne souhaitent pas être rapatriées pour proposer une réinstallation aux personnes susceptibles de répondre au besoin urgent de main d'œuvre que connaît le vieux continent. Les critères ont alors été entièrement déterminés par la volonté du gouvernement français de relancer l'économie française⁶. Les camps de réfugiés ont ainsi été l'objet d'un « écrémage » de la part des nations européennes jusqu'à ce que se constitue un noyau dur de réfugiés et apatrides, jugés inemployables (les « hard core »⁷).

La crise hongroise de 1957 fut la première opération d'assistance d'urgence conduite par le HCR. La répression soviétique de la révolution hongroise avait en effet généré la fuite de plus de 200 000 réfugiés en quelques semaines. Accueillis en Autriche et en Yougoslavie, 180 000 furent réinstallés dans 37 pays. La France témoigna de sa solidarité avec les révolutionnaires en accueillant près de 12 700 réfugiés sur son territoire⁸.

Une autre opération importante de réinstallation eut lieu lors de **la crise des « boat people » vietnamiens**. A Partir de 1975, après l'invasion du Sud Vietnam par le régime communiste d'Hanoï, plusieurs centaines de milliers d'opposants ont fui leur pays par voie de mer. Les autorités françaises ont alors accepté la réinstallation de plus de 15 000 réfugiés⁹ sur le territoire national. Durant les années 70 et 80, deux millions de réfugiés originaires de la péninsule indochinoise ont été réinstallés de par le monde par le HCR¹⁰.

La crise au Kosovo a entraîné la mise en place d'une nouvelle opération de réinstallation de réfugiés en France. La répression des vellétés indépendantistes de la population albanophone du Kosovo par l'armée fédérale a provoqué, à partir de 1998, un afflux de réfugiés en Macédoine. Du 19 avril au 13 juillet 1999, la France a accueilli 6 300 réfugiés enregistrés par le HCR dans ce pays¹¹. A la différence des précédentes opérations de réinstallation, les réfugiés kosovars n'ont pas reçu à leur arrivée un statut de réfugié mais une protection temporaire.

⁵ « *Les Nations Unies et le problème des réfugiés* », dans *Le Monde*, 6 juin 1947, n° 706, 4e année, p. 1.

⁶ « *Réfugiés et sans-papiers, La République face au droit d'asile XIXe-XXe siècle* », Gérard Noiriel, Hachette pluriel, 1991, p. 135 à 139.

⁷ « *Que faire pour eux ? Le problème des réfugiés et des excédents de population en Europe* », Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1953, p. 15-53.

⁸ « *Que sont ils devenus, les réfugiés hongrois cinquante ans plus tard* » dans *Réfugiés*, UNHCR, 1^{er} octobre 2006, n° 144, p. 1 à 10.

⁹ Discours prononcé par M. Poul Hartling, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et Président du Comité Nansen, à l'occasion de la remise de la médaille Nansen pour 1979 à Monsieur Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République française.

¹⁰ Discours prononcé par Ruud Lubbers, Assemblée des réfugiés, Assemblée nationale, Paris, 16 juin 2001.

¹¹ Communiqué de presse, cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité, 18 août 1999, Paris.