FAIR SHARE ?

POUR UN CHANGEMENT EN PROFONDEUR DE LA RÉINSTALLATION EN BELGIQUE

novembre 2021

CIRÉ

TABLE DES MATIÈRES

FAIR SHARE ? 1

POUR UN CHANGEMENT EN PROFONDEUR DE LA RÉINSTALLATION EN BELGIQUE 1

1. INTRODUCTION 4

LEXIQUE 5

2. LA RÉINSTALLATION DANS UNE PERSPECTIVE GLOBALE 6

2.1. Augmentation des besoins de réinstallation 6

2.2. Cadre international 10

2.3 Écart croissant entre besoin et offre 13

2.4. Promesse européenne non tenue 14

2.5. Les pays en développement endossent la charge la plus lourde 15

3. LA RÉINSTALLATION EN BELGIQUE 16

3.1. Chiffres fluctuants 19

3.2. La réinstallation (belge) fait la différence 21

3.3. Un plan de croissance pour la réinstallation belge 23

3.4. Le processus de réinstallation 26

4. RECOMMANDATIONS 33

PRINCIPES 34

RECOMMANDATIONS 36

MÉTHODOLOGIE

Ce rapport a été réalisé sur la base d'un examen de la littérature, d'entretiens avec les acteurs et actrices concerné·e·s et de discussions de groupe avec onze réfugié·e·s syrien·ne·s réinstallé·e·s depuis le Liban, la Jordanie et la Turquie. Il s'agit de personnes arrivées en Belgique en 2017, 2018 et 2019. Ces entretiens ont eu lieu en mai et juin 2021. Afin de garantir l'anonymat des participant·e·s, leurs noms et les dates exactes de leurs départ et arrivée ont été retirés.

RÉSUMÉ

La réinstallation offre une protection internationale aux personnes réfugiées les plus vulnérables. Au cours des dix dernières années, les besoins de réinstallation ont énormément augmenté. Actuellement, selon l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), environ 1,445 million de personnes ont un besoin urgent de réinstallation. Malgré des accords internationaux, le nombre de places que les pays mettent à disposition diminue. En 2019, seuls 4,5% des besoins de réinstallation ont été satisfaits. En 2020, à peine 2,4%. Ainsi, l'écart de protection se creuse. Les pays en développement assurent la plus grande responsabilité en matière d'accueil des réfugié·e·s. Le programme belge de réinstallation a fortement fluctué ces dernières années. Les engagements proposés n'ont souvent pas été respectés. Dans ce rapport, nous calculons ce que devrait être la « juste part » du programme belge de réinstallation par rapport aux besoins internationaux. Sur la base de discussions de groupe, nous examinons la qualité du programme belge, tant avant le départ qu'après l'arrivée en Belgique. Nous concluons le rapport avec des recommandations politiques à l'attention du gouvernement belge pour renforcer le programme de réinstallation.

Rédaction : Flor Didden (11.11.11), Emma Lamoulie (11.11.11)

Avec la collaboration de: Clément Valentin (CIRÉ), Jessica Blommaert (CIRÉ), Hamid Al Sino (Caritas International), Tom Devriendt (Caritas International), Sofie De Mot (Caritas International), Salim Sebaa (Caritas International), Veerle Steppe (Caritas International), Naima Charkaoui (11.11.11), Willem Staes (11.11.11), Joost Depotter (Vluchtelingenwerk Vlaanderen), Thomas Willekens (Vluchtelingenwerk Vlaanderen), Cécile Vandertsappen (CNCD)

Version française : CIRÉ

Mise en page : Pierre Dieudonné (CIRÉ)

Photo de couverture : © Isabel Corthier - Caritas International

Éditeur responsable : Sotieta Ngo, CIRÉ, rue du vivier 80-82 – 1050 Bruxelles

1. INTRODUCTION

Dans le monde, 82,4 millions de personnes sont déplacées de manière forcée. Jamais ce nombre n'avait été aussi élevé. Les situations de crises prolongées empêchent de plus en plus de personnes de retourner dans leur pays d'origine. 76% des réfugié·e·s sont déplacé·e·s depuis plus de cinq ans.

Des millions de personnes qui ont dû fuir la guerre et les persécutions voient leur calvaire se poursuivre pendant de nombreuses années, ce qui entraîne des séquelles physiques et mentales. Elles risquent de se noyer en cherchant une protection, vivent dans des camps, des centres de détention inhumains, ou dans des villages et villes de pays voisins dans lesquels elles ne bénéficient de presqu'aucune protection, et n'ont pas de perspectives pour se construire un avenir. La toute grande majorité des personnes (86%) sont accueillies dans des pays en développement[1]. Une situation inacceptable qui appelle des solutions durables et une solidarité internationale. Une de ces solutions est la réinstallation des réfugié·e·s.

LA TOUTE GRANDE MAJORITÉ DES PERSONNES (86%) SONT ACCUEILLIES DANS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Dans ce rapport, nous proposons l'établissement d'un quota de personnes que la Belgique devrait réinstaller dans les années à venir. Nous examinons également la qualité du programme de réinstallation belge et faisons des recommandations à l'attention du gouvernement pour renforcer ce programme.

1 UNHCR, Global Trends Report 2020. *https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html*

LEXIQUE

La **réinstallation** est le fait de sélectionner et transférer des réfugié·e·s d'un pays dans lequel ils/elles ont recherché une protection, vers un pays tiers. La mesure vise à offrir une solution à celles et ceux qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine, qui ne peuvent bénéficier d'une protection adéquate, ou qui n'ont pas de perspectives d'intégration locale dans le premier pays d'accueil. La réinstallation offre une protection aux réfugié·e·s les plus vulnérables dans le monde. C'est aussi un instrument qui permet de faire preuve de solidarité avec les pays situés dans des régions en conflit qui, souvent, portent une responsabilité disproportionnée au niveau de l'accueil. Il s'agit de l'une des trois « **solutions durables** » proposées par les Nations Unies pour la protection des réfugiés[2].

Un·e **réfugié·e** est une personne qui a fui son pays d'origine et qui ne peut pas, ou ne veut pas demander la protection à ce pays par crainte d'être persécutée, en raison de son appartenance ethnique, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier, ou de ses convictions politiques.

La **protection subsidiaire** est offerte aux personnes qui n'obtiennent pas le statut de réfugié·e, mais qui courent un risque réel de subir des atteintes graves en cas de retour, comme la peine de mort, une exécution, la torture, des traitements inhumains et dégradants, ou une menace de mort, conséquences d'une violence aveugle dans le cadre d'un conflit armé international ou national.

Un·e **demandeur·euse de protection internationale** (également appelé·e « demandeur·euse d'asile ») est une personne qui fait une demande dans un pays pour bénéficier d'une protection en vertu de la Convention internationale relative au statut des réfugiés ou en vertu de la Convention internationale relative au statut ou de la Directive européenne « Qualification » sur le statut de protection subsidiaire"..

Les **déplacé·e·s internes** (« Internally Displaced Persons », IDPs) sont des personnes qui ont été contraintes de fuir à l'intérieur de leur propre pays.

La **relocalisation** est un mécanisme intra-européen de solidarité qui prévoit le transfert de réfugié·e·s ou de demandeur·euse·s de protection internationale d'un État membre de l'Union européenne vers un autre État membre.

---

2 L'ONU encourage également l'intégration locale et le retour sûr, volontaire et digne. Voy. UNHCR Durable Solutions for Refugees. *https://www.unhcr.org/50a4c17f9.pdf*

2. LA RÉINSTALLATION DANS UNE PERSPECTIVE GLOBALE

Le besoin international de réinstallation augmente chaque année. Malgré les accords internationaux, le nombre de places mises à disposition par les pays est en baisse. Ainsi, l'écart de protection se creuse. Les pays en développement portent de loin la plus grande charge dans l'accueil des réfugié·e·s.

2.1. AUGMENTATION DES BESOINS DE RÉINSTALLATION

1,445 MILLION DE PERSONNES FONT FACE À UN BESOIN URGENT DE RÉINSTALLATION.

Fin 2020, le **nombre de personnes déplacées de manière forcée s'élevait à 82,4 millions**. Ce chiffre n'a jamais été aussi élevé. Les récents conflits et situations de crise (comme au Venezuela et au Sahel) s'ajoutent aux conflits désormais chroniques, comme en Afghanistan, en Syrie et dans l'Est du Congo (RDC), et le nombre de personnes déplacées augmente d'année en année. De nombreux conflits et situations d'insécurité de longue durée rendent impossible le retour des personnes dans leur pays d'origine de manière sûre, volontaire et digne. En 2020, seules 251.000 personnes réfugiées ont pu rentrer dans leur pays d'origine, alors qu'on estime que 11,2 millions de personnes supplémentaires ont été déplacées de force. La plupart d'entre elles ont fui dans leur propre pays, 1,4 million ayant cherché protection dans un autre pays[3].

3 UNHCR Global Trends Report 2020. *https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html*

Le HCR parle du **« passage d'une décennie de solutions à une décennie de déplacements nouveaux et de longue durée »**.

Davantage de personnes ont fui et ont eu moins d'opportunités de reconstruire leur vie. L'organisation appelle la communauté internationale à inverser cette tendance et à amplifier à grande échelle les voies d'accès à une vie meilleure[4].

Ces dix dernières années, le **besoin de réinstallation** a également augmenté de façon spectaculaire. Actuellement, selon le HCR, environ 1,445 million de personnes font face à un besoin urgent de réinstallation[5]. Ce chiffre est 80% plus élevé qu'en 2011[6]. Seules 2,4 % des personnes éligibles à la réinstallation ont effectivement été réinstallées en 2020.

L'Afrique reste le continent qui présente les plus grands besoins de réinstallation, avec 617.000 personnes issues de 32 pays différents. Dans la plupart des cas, elles fuient des conflits de longue durée, comme en République démocratique du Congo, au Soudan et en Somalie. Le HCR demande qu'une attention particulière soit portée aux personnes en exil, souvent oubliées dans les pays africains. Pour la cinquième année consécutive, les réfugié·e·s syrien·ne·s constituent la population avec le plus grand besoin de réinstallation au monde, avec un peu plus de 592.000 personnes[7].

L'importance cruciale de la réinstallation a été explicitement reconnue dans la déclaration finale de la conférence internationale sur la Syrie, organisée par l'Union européenne et les Nations Unies en mars 2021 : « The Conference also recognised resettlement to third countries as a fundamental component of international responsibility-sharing and an essential protection tool for refugees with heightened protection risks, including for women and girls who are survivors or at risk of violence. Its importance was highlighted, together with other legal pathways, in offering safe and dignied access to a longer-term solution beyond the immediate[8] region[9]. »

2.2. CADRE INTERNATIONAL

Pour répondre aux besoins croissants, des accords internationaux ont été conclus ces dernières années pour augmenter le nombre de places de réinstallation. La Belgique y a également participé. Dans la **Déclaration de New York pour les Réfugiés et les Migrants** de septembre 2016, la Belgique s'est engagée, avec 192 autres pays, à augmenter le nombre de places de réinstallation et d'autres voies d'accès légales et à s'efforcer de répondre pleinement aux **besoins annuels de réinstallation identifiés**

4 UNHCR Global Trends Report 2019. *https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/07/Global-Trends-Report-2019.pdf*

5 UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2021. *https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5ef34bfb7.pdf*

6 UNHCR, Global Trends Report 2019. *https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf*

7 UNHCR, Projected Global Resettlement Needs 2021. *https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5ef34bfb7.pdf*

8 Traduction libre: La conférence a également reconnu la réinstallation dans des pays tiers comme étant une composante fondamentale du partage international des responsabilités et un outil de protection essentiel pour les réfugié·e·s présentant des risques de protection accrus, y compris pour les femmes et les filles survivantes, ou à risque de subir des violences. Son importance a été soulignée, ainsi que celle d'autres voies légales, pour offrir un accès sûr et digne à une solution à plus long terme, au-delà de la région immédiate.

9 Brussels Conference, Co-chairs Declaration. *https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/06/30/brussels-iv-conference-on-supporting-the-future-of-syria-and-the-region-co-chairs-declaration/*

par le HCR.[10 / 11] À peine 2,4 % des besoins ont été couverts en 2020[12].

Dans le cadre du Pacte mondial sur les réfugiés[13], le HCR a travaillé en 2019 à une **« Stratégie triennale pour la réinstallation et des voies d'accès complémentaires »**. Cette stratégie prévoit la réinstallation d'un million de réfugié·e·s, ainsi que des « voies d'accès complémentaires » (telles que les visas humanitaires, le regroupement familial, le parrainage communautaire et des programmes de migration par le travail) pour deux millions de réfugié·e·s, d'ici 2028. Une partie de cette stratégie consiste en une feuille de route pour 2019-2021[14].

L'Union européenne s'est également engagée en faveur de la réinstallation des réfugié·e·s. **L'Agenda européen en matière de migration** de 2015 appelle les États membres à intensifier leurs efforts de réinstallation. Il s'agit d' « éviter que les personnes ayant un besoin de protection ne soient obligées de se tourner vers les réseaux criminels de passeurs et de trafiquants d'êtres humains ». La Commission européenne s'est également engagée à développer une politique de réinstallation plus structurée et permanente[15].

10 UNHCR, New York Declaration for Refugees and Migrants, 2016. *https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html*

11 UNHCR, More resettlement needed as only 4.5 per cent of global resettlement needs met in 2019, février 2020. *https://www.unhcr.org/news/press/2020/2/5e3a81c04/resettlement-needed-only-45-cent-global-resettlement-needs-met-2019.html*

12 UNHCR Resettlement Needs 2022. *https://www.unhcr.org/news/press/2021/6/60d32ba44/un-refugee-agency-releases-2022-resettlement-needs.html#:~:text=1.47%20million%20refugees%20will%20be,Needs%202022%20report%20issued%20today*

13 UNHCR, Global Compact on Refugees, 2018. *https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html*

14 UNHCR, The Three-Year Strategy (2019-2021). *https://www.unhcr.org/5d15db254.pdf*

15 Parlement européen, EU Resettlement Framework. *https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-eu-resettlement-framework*

En juillet 2016, la Commission européenne a présenté sa proposition de **cadre de l'Union pour la réinstallation**. Ce cadre propose des règles et des procédures européennes communes pour la réinstallation et un soutien financier pour stimuler les efforts des États membres[16]. La proposition de la Commission

DANS LA DÉCLARATION DE NEW YORK POUR LES RÉFUGIÉS ET LES MIGRANTS DE SEPTEMBRE 2016, LA BELGIQUE S'EST ENGAGÉE, AVEC 192 AUTRES PAYS, À AUGMENTER LE NOMBRE DE PLACES DE RÉINSTALLATION ET D'AUTRES VOIES D'ACCÈS LÉGALES ET À S'EFFORCER DE RÉPONDRE PLEINEMENT AUX BESOINS ANNUELS DE RÉINSTALLATION IDENTIFIÉS PAR LE HCR[1 / 2]. À PEINE 2,4 % DES BESOINS ONT ÉTÉ COUVERTS EN 2020.

1 UNHCR, New York Declaration for Refugees and Migrants, 2016. *https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html*

2 UNHCR, More resettlement needed as only 4.5 per cent of global resettlement needs met in 2019, février 2020. *https://www.unhcr.org/news/press/2020/2/5e3a81c04/resettlement-needed-only-45-cent-global-resettlement-needs-met-2019.html*

16 Commission européenne, Union Resettlement Framework. *https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet_-_union_resettlement_framework.pdf*

a été critiquée par la coupole européenne des organisations de soutien aux réfugiés ECRE, notamment pour son manque d'ambition. Selon ECRE, le cadre ne contribuerait pas à la réinstallation de plus de réfugié·e·s en Europe[17]. Bien que le Conseil européen et le Parlement européen ne soient toujours pas parvenus à un accord sur le cadre pour la réinstallation[18], il existe un accord sur le financement avec le **Fonds asile, migration et intégration (AMIF) 2021-2027**. L'UE fournit 10.000 euros d'aide par personne réinstallée dans un État membre de l'UE[19]. La Commission met l'accent sur un **nombre croissant de réinstallations** dans les années à venir[20], mais elle échoue, y compris dans le nouveau Pacte européen pour l'asile et la migration, à y adjoindre des objectifs suffisamment ambitieux[21].

17 ECRE, Untying the EU Resettlement Framework, 2016. *https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/Policy-Note-01.pdf*

18 *https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-eu-resettlement-framework*

19 Parlement européen, EU Resettlement Framework. *https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-eu-resettlement-framework*

20 Commission européenne, Recommendation on legal pathways to protection in the EU, septembre 2020. *https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission_recommendation_on_legal_pathways_to_protection_in_the_eu_promoting_resettlement_humanitarian_admission_and_other_complementary_pathways.pdf*

21 Commission européenne, A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity, septembre 2020. *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706*

VOIES D'ACCÈS COMPLÉMENTAIRES

La stratégie triennale du HCR vise **à répondre aux deux tiers des besoins de réinstallation avec des « voies complémentaires d'admission** ». Ce concept est relativement nouveau dans la politique du HCR, où il apparaît en 2016[22]. Pour le mettre en œuvre, le HCR examine les instruments suivants : accès humanitaire et visas humanitaires, parrainage communautaire/privé, regroupement familial et accès au territoire européen par le biais de possibilités d'emploi ou d'éducation. Tout en soulignant que ces possibilités doivent être additionnelles à la réinstallation, le HCR propose de répondre aux deux tiers des besoins via ces voies complémentaires. Dans ce scénario, la réinstallation structurelle est plutôt un canal supplémentaire.

11.11.11, Caritas International, le CIRÉ, le CNCD-11.11.11 et Vluchtelingenwerk Vlaanderen soutiennent le développement de voies d'accès complémentaires, mais doutent qu'elles puissent offrir une solution aux personnes ayant un besoin urgent de réinstallation. Elles n'offrent en effet pas assez de sécurité à ce niveau. Les programmes de parrainage, par exemple, dépendent de l'existence de groupes de bénévoles pouvant consacrer le temps et les ressources nécessaires pour soutenir les personnes (voir l'encadré sur le Parrainage communautaire). L'accès au territoire via le travail ou les possibilités de formation dépend des postes disponibles. Pour le regroupement familial, il est exigé que des membres de la famille résident déjà dans le pays…

La meilleure garantie d'une solution pour les personnes les plus vulnérables reste le processus de réinstallation, géré par le gouvernement, avec des garanties claires sur le respect des engagements pris. Nous demandons donc que la majeure partie des solutions passent par ce canal. Ce rapport se concentre sur la réinstallation structurelle, y compris pour le quota proposé pour la Belgique. Des **solutions complémentaires** sont opportunes et nécessaires, mais elles doivent être additionnelles.

Pour ces raisons, nos organisations ne sont pas favorables à un mécanisme où la réinstallation serait remplacée ou deviendrait un instrument accessoire.

---

22 Martin Wagner, Networks and mobility : A case for complementary pathways, juin 2021. *https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D084-TPB-Networks-and-mobility-Wagner-Katsiaficas-2021-v01p-2021-6-15.pdf*

2.3 ÉCART CROISSANT ENTRE BESOIN ET OFFRE

Ces dernières années, le HCR a tiré la sonnette d'alarme à plusieurs reprises sur l'écart croissant entre les besoins et l'offre de réinstallation. En 2019, par exemple, seuls 4,5% des besoins de réinstallation ont été satisfaits[23]. **À peine 2,4% l'ont été en 2020[24].**

Depuis 2016, année où 126.291 personnes ont été réinstallées via le HCR, le nombre de réinstallations a fortement diminué. **2020 a connu le taux le plus bas, avec 22.800 personnes réinstallées.** Au cours des 20 dernières années, le nombre de personnes réinstallées n'a jamais été aussi faible. Cette baisse est en partie due à la **crise du COVID-19**, qui a empêché la réinstallation suite aux restrictions de voyage et à la fermeture des frontières.

22.800 PERSONNES RÉINSTALLÉES EN 2020. LE TAUX LE PLUS BAS JAMAIS ENREGISTRÉ.

L'objectif initial de la Stratégie triennale de réinstaller 70.000 personnes n'aurait pas été atteint, même sans le COVID-19, au vu des maigres objectifs avancés par un certain nombre de pays (dont les États-Unis)[25]. La Commission européenne a appelé les États membres de l'UE à faire des efforts supplémentaires, tout en les autorisant à étaler leurs engagements pour 2020 sur deux ans. Pour ECRE, 11.11.11 et d'autres ONG européennes, cette décision a entraîné « **une année perdue pour la réinstallation** »[26].

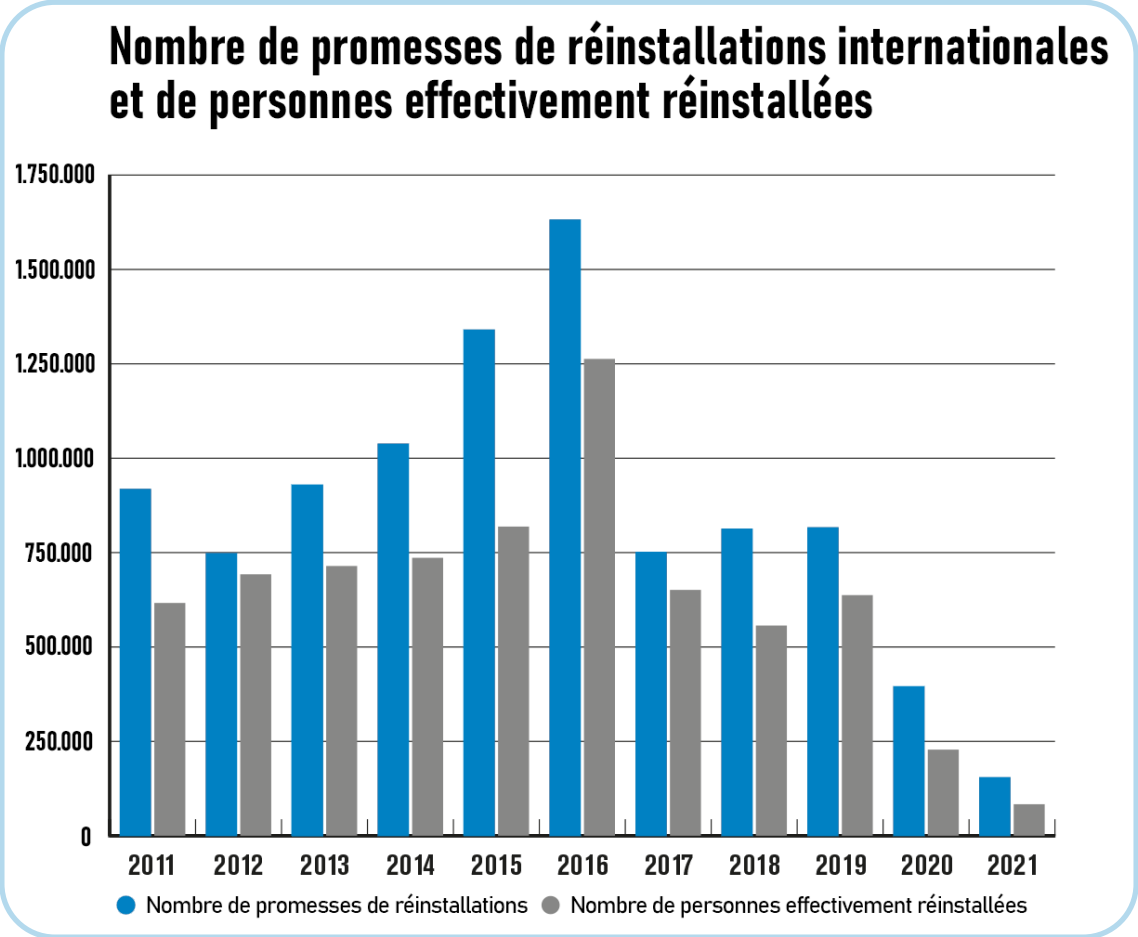
L'écart entre le nombre d'engagements annuels et le nombre de personnes effectivement réinstallées est tout aussi frappant. De nombreux États membres (dont la Belgique, voir 3.1. « Chiffres fluctuants ») ont décidé, au cours du processus, d'accueillir moins de personnes que ce qu'ils avaient initialement promis.

23 UNHCR, More resettlement needed as only 4.5 per cent of global resettlement needs met in 2019, février 2020. *https://www.unhcr.org/news/press/2020/2/5e3a81c04/resettlement-needed-only-45-cent-global-resettlement-needs-met-2019.html*

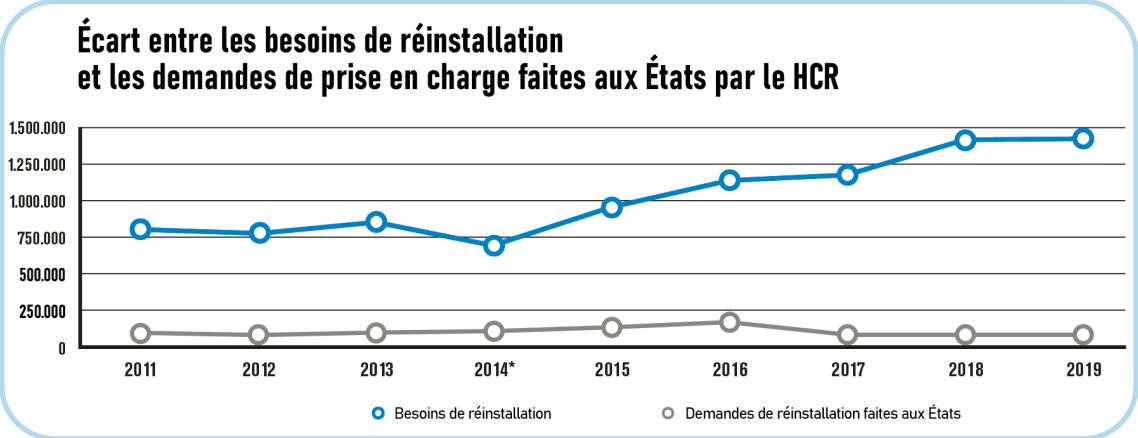
24 UNHCR Resettlement Needs 2022. *https://www.unhcr.org/news/press/2021/6/60d32ba44/un-refugee-agency-releases-2022-resettlement-needs.html#:~:text=1.47%20million%20refugees%20will%20be,Needs%202022%20report%20issued%20today.*

25 L'engagement pris par l'ensemble des pays était déjà inférieur à 50.000. UNHCR. *https://www.unhcr.org/news/press/2021/1/600e79ea4/refugee-resettlement-record-low-2020-unhcr-calls-states-offer-places-save.html*

26 ECRE e.a, Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum, octobre 2020. *https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/*



Source : *https://rsq.unhcr.org*



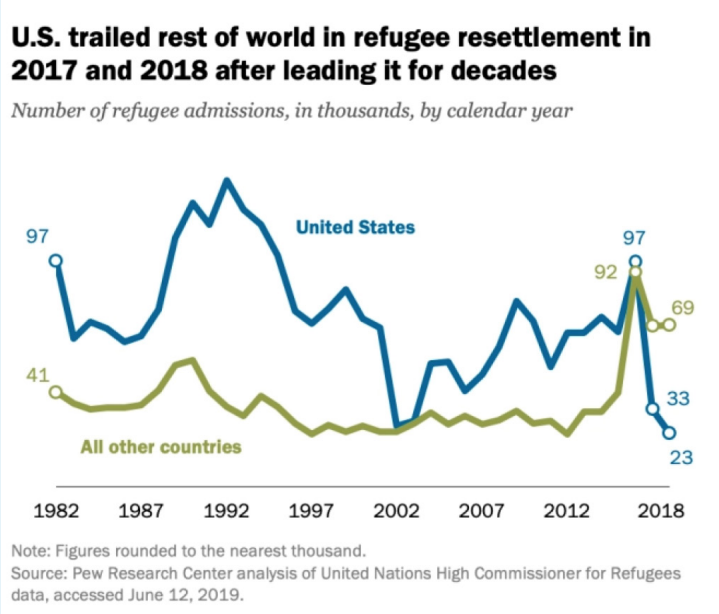
Source : UNHCR Global Trends Report 2019* / **

* UNHCR, Global Trends Report 2019. *https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf*, p.51
** L'année 2014 exclut les besoins de réinstallation des réfugié·e·s syrien·ne·s en raison de la fluidité et de l'évolution rapide de la situation au moment de l'estimation des besoins mondiaux.

UN NOUVEL ESPOIR AUX ÉTATS-UNIS ?

La forte baisse du nombre de réinstallations depuis 2017 est en grande partie due à la diminution des taux de réinstallation aux États-Unis sous la **présidence de Donald Trump**. Pendant les quatre années de sa présidence, le **programme a presque été complètement démantelé**. Les États-Unis avaient toujours été un pionnier en la matière, en réinstallant chaque année plus de personnes que l'ensemble des autres pays. En 2016, plus de 78.000 personnes sont arrivées aux États-Unis. Début 2017, le pays était en bonne voie de respecter l'engagement du président Obama de réinstaller 110.000 réfugié·e·s cette année-là[27]. **La politique « America First » de Trump a mis à mal ces ambitions. Seules 24.559 personnes sont arrivées en 2017.** Au cours des années suivantes, ce nombre a encore diminué[28].

On attendait un revirement avec **l'entrée en fonction du président Joe Biden en 2021**. Biden avait en effet **promis de réinstaller 125.000 personnes** dès la première année de son mandat. Mais il n'a pas tenu sa promesse électorale… Le redémarrage s'est avéré difficile en raison de la détérioration du programme sous l'administration précédente (en termes de personnel, de capacité d'accueil, etc.). En avril 2021, la Maison Blanche a annoncé que le nombre de réinstallations serait identique à celui fixé par l'administration Trump, soit 15.000 personnes. Suite à une tempête de protestations, ce nombre a été révisé et porté à 62.500, mais il semble difficile à atteindre. « The sad truth is that we will not achieve 62.500 admissions this year. We are working quickly to undo the damage of the last four years. It will take some time, but that work is already underway[29] », a déclaré Biden[30]. Le président veut qu'en 2022, le programme atteigne les 125.000



27 PEW Research, U.S. on track to reach Obama administration's goal of resettling 110,000 refugees this year, janvier 2017. *https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/01/20/u-s-on-track-to-reach-obama-administrations-goal-of-resettling-110000-refugees-this-year/*

28 UNHCR, Resettlement Data Finder. *https://rsq.unhcr.org/en/#wW2I*

29 Traduction libre: La triste vérité est que nous n'atteindrons pas 62 500 entrées cette année. Nous travaillons rapidement pour réparer les dégâts des quatre dernières années. Cela prendra du temps, mais ce travail est déjà en cours.

30 Witte Huis, Statement by President Joe Biden on Refugee Admissions, mai 2021. *https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/03/statement-by-president-joe-biden-on-refugee-admissions/*

places promises. Ce qui serait un changement notable au niveau de l'offre internationale, et pour les milliers de personnes en cours de sélection par les autorités américaines et en attente d'être réinstallées.

2.4. PROMESSE EUROPÉENNE NON TENUE

Ces dernières années, l'UE a tout fait pour « lutter contre la migration irrégulière » et « renforcer les frontières extérieures ». Tout en affichant la volonté de prévoir, en parallèle, des voies d'accès légales. Mais sur ce point, les promesses n'ont pas été tenues.

En mai 2015, la Commission européenne a proposé un **Agenda européen en matière de migration** pour tracer les orientations de la politique des prochaines années. Le pilier « **Gestion des frontières** » énonçait plusieurs objectifs : renforcement des frontières extérieures, avec entre autres des investissements technologiques, le renforcement de Frontex (l'Agence européenne des frontières) et la coopération avec les pays tiers en matière de gestion des migrations et du retour. D'énormes efforts financiers ont été déployés pour atteindre ces objectifs. Pour réduire la migration « irrégulière », les États membres de l'UE adoptent une approche de plus en plus cynique. Les refoulements violents (pratiques illégales qui empêchent les personnes de demander une protection) sont systématiques lors des contrôles aux frontières. Année après année, les arrivées ont chuté[31].

Le pilier II de l'agenda prévoit que l'UE travaille les **canaux légaux de migration** (dont la réinstallation), pour garantir le droit à la protection des personnes qui en ont besoin et éviter qu'elles doivent faire appel à des passeurs. Bien que le nombre de réinstallations vers les États membres européens ait régulièrement augmenté jusqu'en 2019, ces (modestes) **promesses n'ont pas été tenues**. Dans le premier **programme de réinstallation de l'UE**, les États membres se sont engagés à réinstaller 22.504 personnes sur une période de deux ans. 19.452 personnes ont été effectivement réinstallées. Dans le deuxième programme, la barre était fixée à 50.039 personnes. Seules 43.827 ont effectivement été réinstallées[32].

L'accord UE-Turquie de mars 2016 est, dans ce sens, révélateur. Outre un accord sur le retour des migrant·e·s des îles grecques vers la Turquie, la déclaration prévoyait un « **mécanisme humanitaire d'admission volontaire** » pour transférer des personnes de Turquie vers l'UE. Ce mécanisme devait être activé une fois que « le nombre de passages irréguliers entre la Turquie et l'UE aurait considérablement et durablement diminué »[33]. Ce programme n'a **jamais été activé, malgré la baisse de 97% des arrivées sur les îles**[34].

31 11.11.11, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Pushed Back, mars 2021. https://11.be/pushbacks ; Amnesty International, Grèce, renvois forces illégaux et violences à l'encontre des réfugiés ou migrants, juin 2021. *https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/grece-renvois-forces-illegaux-violences-encontre-refugies* ; *UN Special Rapporteur, Report on the human rights impact of pushbacks, juin 2021. https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/Pushback-practices.aspx*

32 Commission européenne, Recommendation on legal pathways to protection in the EU, septembre 2020. *https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission_recommendation_on_legal_pathways_to_protection_in_the_eu_promoting_resettlement_humanitarian_admission_and_other_complementary_pathways.pdf*

33 EU Turkey Statement, mars 2016. *https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/*

34 Commission européenne, EU-Turkey Statement Three years on, mars 2019. *https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2019-03/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf*

2.5. LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ENDOSSENT LA CHARGE LA PLUS LOURDE

En raison de ce manque de solidarité, les **pays en développement continuent à accueillir davantage**. Environ 86 % des personnes déplacées de manière forcée résident dans ces pays. Les pays dits « les moins avancés »[35], dont le Bangladesh, la République démocratique du Congo, le Soudan, le Tchad et l'Ouganda accueillent 27 % de cette population. Alors que ces pays ne représentent que 1,2 % de l'économie mondiale (PIB)[36].

Seul·e·s 10 % des réfugié·e·s dans le monde résident au sein de l'Union européenne. La proportion de réfugié·e·s au sein de l'UE par rapport à sa population totale est de à 0,6%[37]. Le contraste avec nombre de pays en développement de régions en conflit est flagrant.

- On estime que le **Liban** accueille 1,5 million de réfugié·e·s syrien·ne·s et plus de 200.000 réfugié·e·s palestinien·ne·s, pour une population totale de 6,8 millions de personnes. La moitié de la population libanaise - et 90 % des réfugié·e·s syrien·ne·s - vivent sous le seuil de pauvreté. La crise économique et financière est un obstacle majeur aux perspectives d'intégration des personnes en exil[38]. Par ailleurs, la crise du COVID-19 qui étouffe le secteur de la santé, et l'explosion meurtrière du port de Beyrouth (août 2020) ont poussé à la rue plusieurs dizaines de milliers de personnes[39].

- L'**Ouganda** accueille environ 1,4 million de réfugié·e·s, ce qui le place à la cinquième position des pays qui accueillent le plus de réfugié·e·s. L'Ouganda est l'un des pays qui présente le plus haut taux de pauvreté au monde. Plus de 40 % des Ougandai·se·s· vivent sous le seuil de pauvreté, la crise du COVID-19 a évidemment aggravé la situation. 89 % des familles réfugiées disent avoir subi une perte de revenus pendant le confinement. En avril 2020, le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) en Ouganda a dû réduire son aide alimentaire de 30% en raison d'un manque de fonds. Ce qui, en sus de l'impact des confinements liés au COVID-19, a contribué de manière significative à installer la faim dans les 13 camps de réfugié·e·s[40].

35 Liste de 46 pays considérés par l'ONU comme extrêmement vulnérables sur la base d'un certain nombre de critères économiques et sociaux. *https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list*

36 UNHCR, Global Trends Report, 2019. *https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/07/Global-Trends-Report-2019.pdf*

37 Commission européenne, Overall figures of immigrants in European society, janvier 2020. *https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#:~:text=Refugees%20in%20Europe,-Based%20on%20data&text=26%20million%20refugees%20and,45.7%20million%20internally%20displaced%20persons.*

38 11.11.11, Vluchtelingen in Syrië en Libanon zitten in uitzichtloze situatie, octobre 2020. *https://11.be/verhalen/vluchtelingen-syrie-en-libanon-zitten-uitzichtloze-situatie*

39 11.11.11, Nieuw onderzoek 11.11.11 trekt aan alarmbel over situatie in Libanon, février 2021. *https://11.be/verhalen/nieuw-onderzoek-111111-trekt-aan-alarmbel-over-situatie-libanon*

40 WFP, WFP cuts refugees food rations as funding declines, décembre 2020. *https://www.wfp.org/news/wfp-cuts-refugees-food-rations-uganda-funding-declines*

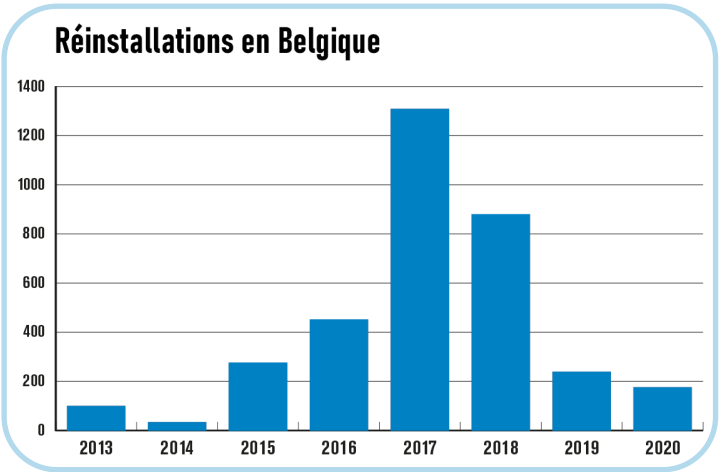
3. LA RÉINSTALLATION EN BELGIQUE

3.1. CHIFFRES FLUCTUANTS

La Belgique a mis en place un programme structurel de réinstallation en 2013. Depuis lors, elle s'engage à accueillir chaque année des réfugié·e·s via ce programme. La sélection est opérée par le HCR, qui présente les candidat·e·s à la Belgique. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) est chargé de vérifier le besoin de protection. Il organise donc des missions de sélection et interroge les personnes concernées. Fedasil, en collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux, gère la préparation, le voyage et l'accueil en Belgique des réfugié·e·s sélectionné·e·s.

Le statut de réfugié·e ne peut être accordé depuis l'étranger, ce n'est pas prévu dans la loi sur les étrangers. Par conséquent, le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration doit d'abord autoriser le voyage en Belgique. Les personnes reçoivent alors un visa humanitaire pour venir en Belgique. Une fois dans le pays, elles doivent encore passer par la procédure d'asile formelle, alors que leur dossier a déjà été examiné et accepté par les autorités belges. Bien que la procédure semble se dérouler assez vite une fois que ces personnes sont en Belgique, dans la pratique, **l'absence de réglementation spécifique entraîne des démarches inutiles**. Ce processus n'est pas efficace, et ne permet pas la réinstallation d'un plus grand nombre de réfugié·e·s en Belgique. Ces écueils pourraient être évités en inscrivant dans un cadre juridique spécifique les statuts, documents de voyage et documents de résidence des réfugié·e·s réinstallé·e·s (voir Recommandations).

Un retour sur les huit dernières années révèle un **manque de continuité dans les chiffres annuels de réinstallation**. Sur la seule année 2017, la Belgique a réussi à réinstaller plus de 1.000 personnes. Mais ses engagements n'ont pas toujours été respectés, comme en 2020, où les restrictions dues à la crise sanitaire n'ont permis l'arrivée que de 176 personnes[41] sur les 1.150 prévues[42]. Le programme belge rencontrait déjà des problèmes avant la crise. Tant en 2018 qu'en 2019, la Belgique n'avait pas respecté ses engagements. Sur les 2.000 réfugié·e·s initialement prévu·e·s pour cette période, seul·e·s 1.119 ont été réinstallé·e·s, dont seulement 239 en 2019. Pour 2021, Fedasil prévoit de réinstaller environ 1.500 personnes[43]. Fin juin 2021, le chiffre des réinstallations s'élevait à 635 personnes[44].



SUR LA SEULE ANNÉE 2017, LA BELGIQUE A RÉINSTALLÉ PLUS DE 1.000 PERSONNES. TANT EN 2018 QU'EN 2019, LA BELGIQUE N'AVAIT PAS RESPECTÉ SES ENGAGEMENTS.

41 Fedasil, bilan 2020. *https://www.fedasil.be/sites/default/files/rapport_annuel_2020.pdf*

42 Sous réserves de capacités suffisantes. Voy. « Fedasil, La réinstallation des réfugiés est suspendue », mars 2020 *https://www.fedasil.be/fr/actualites/reinstallation/la-reinstallation-de-refugies-est-suspendue*

43 Fedasil, 156 Syriens réinstallés en Belgique, février 2021. *https://www.fedasil.be/fr/actualites/reinstallation/156-syriens-reinstalles-en-belgique*

44 Fedasil, réinstallation des réfugiés en Belgique (2013-2021). Consulté le 25/06/2021. *https://www.fedasil.be/sites/default/files/content/download/files/20211223_reinstallation_fr.pdf*

Le manque de continuité dans le programme belge de réinstallation a longtemps été lié à des **problèmes de capacité d'accueil**. Le réseau d'accueil belge a subi une réduction déraisonnable de ses effectifs et de ses capacités sous le gouvernement Michel I. Malgré les avertissements de l'administration et de la société civile, les lieux d'accueil ont été fermés à tour de bras. Ce qui a mené le gouvernement à suspendre le processus à plusieurs reprises, et à ne pas respecter ses engagements. Lorsque le programme a été brutalement interrompu en octobre 2018, 11.11.11, Amnesty International et Vluchtlingenwerk Vlaanderen ont déploré que le secrétaire d'État invoque le manque de capacité d'accueil. « Faire porter cette mesure sur le dos des réfugiés les plus vulnérables est très dommageable, d'autant plus que c'est le gouvernement lui-même qui a décidé qu'il fallait réduire le nombre de places d'accueil ». Les problèmes ont persisté sous le gouvernement Michel II (fin 2018-2019).

Ce problème est l'une des raisons pour lesquelles la société civile plaide, de manière systématique, pour un **nombre suffisant de places tampons** dans les structures d'accueil. Ce dispositif permettra à la Belgique d'honorer ses engagements, d'être un partenaire fiable et d'assumer une responsabilité internationale conformément aux engagements pris à l'ONU. Dans son **accord, le gouvernement De Croo** a annoncé qu'il « continuera à jouer un rôle moteur dans la réalisation d'une politique d'asile européenne commune, assumera sa part de responsabilité et exécutera les objectifs qu'il s'est fixés en matière de réinstallation de réfugiés, en collaboration avec les programmes de réinstallation de l'UE ». L'accord de gouvernement faisait également référence à une organisation flexible du réseau d'accueil (avec notamment des « places tampons »), afin de « permettre une réaction souple aux circonstances fluctuantes »[45].

La **première note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration Sammy Mahdi** complète : « Le programme de réinstallation sera structurellement renforcé, en particulier pour les personnes les plus vulnérables ». Dans sa note de politique générale, il annonce également la mise en place d'une « capacité tampon considérable[46] ».

FOCUS GÉOGRAPHIQUE

Progressivement, l'attention belge s'est déplacée de la réinstallation des réfugié·e·s africain·e·s (principalement congolai·se·s) vers celle des réfugié·e·s syrien·ne·s[47]. Ce changement s'explique par les besoins énormes provoqués par la crise syrienne. Mais des **efforts supplémentaires sont nécessaires pour ne pas perdre de vue les pays africains**, au sein desquels le besoin de réinstallation reste le plus élevé[48].

MALGRÉ LES AVERTISSEMENTS DE L'ADMINISTRATION ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, LES LIEUX D'ACCUEIL ONT ÉTÉ FERMÉS À TOUR DE BRAS.

45 Gouvernement De Croo, Accord de Gouvernement, septembre 2020. *https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf*

46 Note de politique générale, Asile et Migration. Novembre 2020. *https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1580/55K1580014.pdf*

47 Fedasil, réinstallation des réfugiés en Belgique (2013-2021). Consulté le 25/06/2021. *https://www.fedasil.be/sites/default/files/content/download/files/20211223_reinstallation_fr.pdf*

48 UNHCR, Projected Global Resettlment Needs 2022. *https://www.unhcr.org/protection/resettlement/60d320a64/projected-global-resettlement-needs-2022.html*

PARRAINAGE COMMUNAUTAIRE

En 2020, la Belgique a lancé un projet pilote de parrainage communautaire, en collaboration avec Caritas International. Quatorze personnes sont prises en charge et accompagnées par une association ou un groupe local, sans séjourner préalablement dans un centre Fedasil.

Le programme offre un certain nombre d'avantages. Les personnes se retrouvent immédiatement dans un réseau local et sont en contact avec les habitant·e·s de leur quartier, ce qui peut contribuer de manière positive à leur processus d'intégration[49]. Le parrainage communautaire implique également un engagement significatif des volontaires organisés en groupe d'accueil[50].

EXEMPLE INTERNATIONAL

Le Canada, qui travaille avec un modèle de parrainage privé depuis 1979, a obtenu des résultats impressionnants, surtout en termes de chiffres. 327 000 personnes ont été accueillies dans le pays grâce à des parrainages privés. On estime que 2 millions de Canadien·ne·s y ont participé[51]. Certaines études indiquent également une meilleure intégration sociale et économique des réfugié·e·s parrainé·e·s par rapport aux bénéficiaires du programme régulier du gouvernement canadien[52]. D'autres études questionnent le processus de sélection du parrainage privé qui semble privilégier les personnes avec une formation supérieure et un capital social, ce qui n'est pas le cas pour le programme régulier[53]. En Belgique, cette distinction n'a pas cours. Les profils du programme de parrainage communautaire ne diffèrent pas de ceux du programme régulier.

---

49 Caritas International, Du « community sponsorship » pour les réfugié·e·s réinstallé·e·s, octobre 2020. *https://www.caritasinternational.be/fr/projects/asile-et-migration/du-%e2%80%afcommunity-sponsorship%e2%80%af-pour-les-refugie-e-s-reinstalle-e-s/*

50 Caritas International, Groupe d'accueil solidaire pour des réfugié·e·s syrien·ne·s : « Un énorme sentiment de satisfaction », novembre 2020. *https://www.caritasinternational.be/fr/asile-et-migration/groupe-daccueil-solidaire-pour-des-refugie-e-s-syrien-ne-s%e2%80%af-%e2%80%afun-enorme-sentiment-de-satisfaction%e2%80%af/*

51 Government of Canada, By the numbers – 40 years of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program, avril 2019. *https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2019/04/by-the-numbers--40-years-of-canadas-private-sponsorship-of-refugees-program.html*

52 Lisa Kaida, The long-term economic integration of resettled refugees in Canada, juin 2019. *https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2019.1623017?journalCode=cjms20*

53 Michaela Hynie, What Role Does Type of Sponsorship Play in Early Integration Outcomes? Syrian Refugees Resettled in Six Canadian Cities, octobre 2019. *https://www.fedasil.be/sites/default/files/content/download/files/20211223_reinstallation_fr.pdf*

RISQUES

Des risques existent. La recherche menée par Refugees Deeply en 2017 a révélé certains éléments problématiques : comportements paternalistes de parrains et de marraines envers les réfugié·e·s, ingérence dans l'éducation des enfants, limitation de l'accès aux communautés religieuses, micro-gestion des finances... Le fait que les bénévoles prennent en charge les aspects financiers peut induire des situations de dépendance, voire d'abus. L'étude a aussi montré les risques d'épuisement des parrains et marraines qui remplissent souvent les rôles de travailleur·euse social·e, thérapeute, ou coach en matière d'emploi sans avoir reçu de formation suffisante[54] Un bon encadrement professionnel des parrains et marraines est essentiel pour assurer leur préparation à l'arrivée des réfugié·e·s.

En outre, le gouvernement doit être en mesure de garantir des solutions alternatives en cas de problème relationnel entre les parrains/marraines et les personnes réinstallées.

11.11.11, Caritas International, le CIRÉ, le CNCD-11.11.11 et Vluchtelingenwerk Vlaanderen saluent le lancement de ces projets-pilotes. Mais ils ne concernent qu'un groupe limité de personnes. De plus, des évaluations supplémentaires sont nécessaires pour examiner la possibilité d'une mise en œuvre à plus grande échelle. Les organisations demandent la prudence à cet égard : les résultats obtenus au Canada montrent certains avantages, mais mettent aussi des risques en lumière.

DU DROIT AU CARITATIF ?

L'accès aux services de base ne peut pas dépendre de la relation personnelle entre les parrains et marraines et les réfugié·e·s. Protéger les personnes exilées n'est pas une question de charité, mais de droit. Si un programme est géré avant tout par des bénévoles, le risque est que le gouvernement se soustraie à ses obligations internationales envers les personnes exilées. 11.11.11, Caritas International, le CIRÉ, le CNCD-11.11.11 et Vluchtelingenwerk Vlaanderen insistent sur le fait que les projets de parrainage communautaire doivent venir en complément des engagements en matière de réinstallation structurelle. Le gouvernement doit être impliqué, tout comme des organisations qui comptent des travailleur·ses socia·ux·les expérimenté·e·s, pouvant apporter le soutien nécessaire aux groupes de parrainage et aux personnes réinstallées[55]. Il convient de lister clairement les responsabilités des différent·e·s acteur·rice·s concerné·e·s dans une convention. Les obligations financières des groupes de parrainage doivent être minimes.

54 Refugees Deeply, Private Sponsorship is not panacea for refugee integration, avril 2017. https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/community/2017/04/04/private-sponsorship-not-panacea-for-refugee-integration-researchers

55 Pour les réfugié·e·s ne relevant pas du programme de réinstallation, le déploiement complémentaire de volontaires doit être également encouragé en vue d'une participation locale.

3.2. LA RÉINSTALLATION (BELGE) FAIT LA DIFFÉRENCE

Ces dernières années, plus de 3.000 personnes ont pu prendre un nouveau départ en Belgique grâce à la réinstallation. Dans de nombreux cas, la **réinstallation est une bouée de sauvetage pour les personnes qui en ont le plus besoin**. Mais seule une faible proportion des personnes en exil est éligible. Pour les sélectionner, le HCR se base sur les critères suivants : « Legal and/or physical protection needs, Survivors of violence and/or torture, Medical needs, Women and girls at risk, Family reunification, Children and adolescents at risk, Lack of foreseeable alternative durable solutions[56] ». Selon le HCR, la réinstallation est, dans de nombreux cas, une intervention vitale[57].

DÈS DOUZE ANS DES ENFANTS OCCUPAIENT DES POSTES LABORIEUX SUR DES CHANTIERS DE CONSTRUCTION, DANS DES ATELIERS DE COUTURE ET DES BLANCHISSERIES. DANS DE NOMBREUX CAS, LEURS REVENUS ÉTAIENT NÉCESSAIRES À LA SURVIE DE LEUR FAMILLE.

La recherche sur la réinstallation en Belgique menée par l'Université de Gand à la demande de Myria auprès de quarante-deux réfugié·e·s arrive à la même conclusion : « Il apparaît clairement que cette phase a été vitale pour toutes les personnes concernées. « Vitale » non pas au sens physique du terme, mais bien dans le sens où cette phase de resettlement leur a donné la possibilité de se construire une nouvelle vie digne dans un autre contexte. La situation dans laquelle les réfugiés se trouvaient - souvent depuis déjà très longtemps - avant leur réinstallation en Belgique s'apparentait toujours à une quête de refuge »[58].

La **réinstallation** était également une **issue de secours** pour plusieurs participant·e·s des groupes de discussion que nous avons organisés. Pour certain·e·s, la réinstallation était même une question de vie ou de mort.

Sept des onze personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenues ont fait part du **travail des enfants**, qui dès douze ans occupaient des postes laborieux sur des chantiers de construction, dans des ateliers de couture et des blanchisseries. Dans de nombreux cas, leurs revenus étaient nécessaires à la survie de leur famille. Des personnes ont rapporté avoir été exploitées par leurs employeurs, sous-payées et devant travailler de longues heures. Selon plusieurs participant·e·s, **l'augmentation du racisme et des agressions envers les Syrien·ne·s** en Turquie et en Jordanie, mais surtout au Liban, a eu un impact majeur sur leur accès au travail et à l'éducation, et **a menacé leur sécurité et leur bien-être général**.

56 Traduction libre: Besoins de protection juridique et/ou physique, Survivant·e·s de violence et/ou de torture, Besoins médicaux, Femmes et filles à risque, Regroupement familial, Enfants et adolescent·e·s à risque, Absence de solutions alternatives durables prévisibles.

57 UNHCR, Annual Tripartite Consultations on Resettlement, juin 2007. *https://www.unhcr.org/46822cea2.pdf*

58 Myria, Les expériences des réfugiés réinstallés en Belgique, avril 2017. *https://www.myria.be/files/170425_Les_exp%C3%A9riences_des_r%C3%A9fugi%C3%A9s_r%C3%A9installl%C3%A9s__FINAL_FR.pdf*

Tant au Liban qu'en Turquie, les tensions entre les réfugié·e·s syrien·ne·s et les communautés locales, et les attaques violentes contre ces réfugié·e·s syrien·ne·s, sont en augmentation. Les deux pays ont connu une forte aggravation des discours anti-réfugié·e·s et les expulsions forcées de réfugié·e·s vers la Syrie se sont multipliées[59].

Une participante **a témoigné** d'une attaque raciste contre son frère : « Quand ils/elles ont vu que mon frère était seul, ils/elles ont versé de l'essence sur son corps et ont commencé à le brûler. Son employeur est arrivé juste à temps pour le secourir. Un autre jour, ils/elles ont revu mon frère et l'ont poignardé deux fois. Nous sommes allés voir la police et leur avons demandé de nous protéger et de trouver une solution pour quitter le pays ».

L'accès aux soins médicaux était également limité et coûteux. Deux participantes ont témoigné du manque d'aide en cas de complications pendant la grossesse ou l'accouchement. Un participant a témoigné du manque d'aide pour sa fille qui est à moitié paralysée.

Les participant·e·s à nos groupes de discussion sont très reconnaissant·e·s de l'aide fournie par le HCR et des ONG pour accéder aux soins médicaux et autres services de base, mais s'accordent sur le fait que cette aide était insuffisante pour une mener vie digne.

Une Syrienne de vingt ans **témoigne** : « Au Liban, notre seul objectif était la survie. Nous travaillions pour vivre. Ici en Belgique, nous pouvons réaliser nos rêves. Je voudrais obtenir un permis de conduire. Je rêve de devenir infirmière. Ici c'est possible ».

Le jour de leur arrivée en Belgique est gravé dans la mémoire de la plupart des participant·e·s. Une participante de trente-sept ans témoigne : « Je suis arrivée en Belgique le 10/04/2017. Je me souviens de cette date encore plus que de celle de mon mariage ».

Un participant de quarante et un ans raconte : « Chaque fois que le téléphone sonnait, nous espérions que ce soit le HCR avec la bonne nouvelle. Le jour où ils/elles ont effectivement appelé était un jour férié. Quand j'ai annoncé la bonne nouvelle à ma femme, j'avais même oublié le nom du pays où nous allions pouvoir aller, j'étais tellement heureux ! ».

Malgré les difficultés qu'ils/elles rencontrent en Belgique (voir 3.4. Le processus de réinstallation), aucun·e des participant·e·s ne regrette sa décision. Ils/elles sont reconnaissant·e·s des efforts fournis par les acteur·rice·s qui leur ont permis d'arriver en Belgique.

MALGRÉ LES DIFFICULTÉS QU'ILS/ELLES RENCONTRENT, AUCUN·E DES PARTICIPANT·E·S NE REGRETTE SA DÉCISION D'ÊTRE VENU EN BELGIQUE.

59 Euromed Rights, Turkey Report, mars 2021, *https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2021/03/EN_Chapter-7-Turkey_Report_Migration.pdf*

3.3. UN PLAN DE CROISSANCE POUR LA RÉINSTALLATION BELGE

Chaque année, le gouvernement belge établit un quota de réfugié·e·s à réinstaller et détermine les priorités (les pays à partir desquels on réinstalle, les nationalités, les groupes spécifiques, etc.) sur base d'une proposition conjointe de Fedasil et du CGRA, qui prend en compte les priorités européennes.

Il n'existe pas de cadre juridique qui définisse comment la Belgique décide du nombre de réfugié·e·s qu'elle réinstallera sur une période donnée. Le **secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration** décide – en concertation avec Fedasil et le CGRA – du nombre de réfugié·e·s qui seront réinstallé·e·s. Ce nombre est ensuite repris dans la note de politique générale Asile et Migration.

Nous demandons à la Belgique de développer une **politique structurelle de réinstallation**. C'est-à-dire une politique qui fixe un **quota ambitieux, qui peut être étalé sur plusieurs années** et qui soit effectivement atteint. Cela permettra une meilleure planification pour le pays de réinstallation, les gouvernements et organisations concernés, et réduira la charge administrative inhérente à un processus décisionnel annuel. En effet, la réinstallation est un processus complexe, qui implique de nombreux·ses acteur·rice·s et responsabilités[60]. Le HCR recommande également une planification sur plusieurs années pour ces mêmes raisons[61].

Lors d'une première phase, nous proposons un **plan de croissance** de trois ans, pour que tous les acteur·rice·s impliqué·e·s puissent s'organiser et accueillir davantage de réfugié·e·s via la réinstallation. Les chiffres que nous avons déterminés ont été établis par un calcul de répartition équitable. L'objectif final est que la Belgique prenne sa part de manière structurelle au sein de l'Union européenne, et que les besoins de réinstallation soient pris en compte au niveau mondial.

CALCUL DE RÉPARTITION ÉQUITABLE

Pour établir une contribution qui soit équitable pour la Belgique, nous prenons en compte divers paramètres, comme le PIB, la population et le nombre de demandes d'asile spontanées.

BESOINS DE RÉINSTALLATION

Nous partons des prévisions du HCR concernant les personnes qui nécessiteront une réinstallation en 2022. Leur nombre s'élèvera à **1.473.156 personnes**[62].

60 European University Institute, Refugee Resettlement in the EU: The capacity to do it better and to do it more, avril 2013. *https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/03/00013_20140108160733_knowresetrr-2013-04.pdf*

61 UNHCR, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council UNHCR's Observations and Recommendations, novembre 2016. *https://www.refworld.org/docid/5890b1d74.html*

62 UNHCR Projected resettlement needs 2022. *https://www.unhcr.org/protection/resettlement/60d320a64/projected-global-resettlement-needs-2022.html*

PROPOSITION DE PLAN DE CROISSANCE POUR LA PÉRIODE 2022-2024

- 2022 : 2.000 personnes réinstallées
- 2023 : 3.000 personnes réinstallées
- 2024 : 3.821 personnes réinstallées

Dans la **planification sur trois ans** que nous proposons, il faut également tenir compte des besoins croissants des années à venir. Le nombre de personnes nécessitant une réinstallation n'est pas constant. Si d'autres solutions sont trouvées pour un certain nombre, de nouvelles personnes s'ajoutent chaque année au nombre de celles nécessitant une réinstallation. Le HCR ne publie qu'annuellement les **prévisions de réinstallation**. Au cours des six dernières années, le nombre de personnes à réinstaller a augmenté en moyenne de 40.000 chaque année[63]. Une estimation pour les deux prochaines années prévoit ainsi une augmentation d'environ 80.000 personnes.

Notre planification triennale (2022-2024) prend donc en compte un nombre total de 1.553.156 personnes à réinstaller.

ENGAGEMENT POUR L'UE

Nous déterminons ensuite l'engagement de l'**Union européenne** à cet égard. Pour ce faire, nous suivons la proposition du Parlement européen (2017) qui stipule qu'un cadre de l'UE pour la réinstallation doit être en mesure de **répondre à au moins 20 % des besoins mondiaux de réinstallation**, conformément aux prévisions annuelles du HCR[64].

La réinstallation concerne ainsi 310.631 personnes.

63 UNHCR Projected resettlement needs 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.*https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10r_3gdp&lang=en*

64 Parlement européen, rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) nº 516/2014 du Parlement européen et du Conseil, octobre 2017. *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316_FR.html*

CLÉ DE RÉPARTITION INTRA-EUROPÉENNE

Pour calculer la part de la Belgique, nous partons de la **proposition de la Commission européenne pour un programme européen de réinstallation** de 2014, qui développe une clé de répartition basée sur les critères suivants :

1. la **taille de la population** (chiffres de 2014, facteur de pondération de 40 %). Ce critère indique combien de réfugié·e·s un État membre peut accueillir ;

2. le **PIB total** (chiffres de 2013, facteur de pondération de 40 %). Ce critère indique la prospérité absolue d'un pays et la capacité d'une économie à accueillir et intégrer des réfugié·e·s ;

3. le **nombre moyen de demandes d'asile spontanées et le nombre de réfugié·e·s réinstallé·e·s par million d'habitants** au cours de la période 2010-2014 (facteur de pondération de 10 %). Ce critère indique les efforts déployés par les États membres dans le passé ;

4. le **taux de chômage** (chiffres de 2014, facteur de pondération de 10 %). Ce critère est un indicateur de la capacité à intégrer les personnes réfugiées[65].

Sur base de ces données, la Commission européenne est parvenue à une clé de répartition dans laquelle la part de la Belgique s'élevait à 2,45%. La proposition de la Commission n'a jamais été mise en oeuvre, mais elle est un bon indicateur des éléments à prendre en compte pour le calcul d'une répartition équitable. La clé de répartition n'a pas été mise à jour depuis 2015. Vu les **changements considérables de la situation européenne au niveau des différents critères** (notamment en raison du Brexit), ce pourcentage belge ne reflète plus la réalité. Nous avons donc fait un nouveau calcul sur base des données les plus récentes. Pour les deux paramètres les plus importants (PIB[66] et taille de la population[67]), nous avons utilisé les chiffres les plus récents. Les paramètres 3 et 4 sont plus difficiles à vérifier et moins déterminants dans la clé de répartition. Nous considérons donc cette répartition comme constante par rapport à la situation de 2014.

Nous avons utilisé la formule[68] suivante :

$$\tilde{A}_B = A_B + 0{,}4\,(\tilde{p} - p) + 0{,}4\,(\tilde{G} - G)$$

Sur base de ce calcul, la contribution de la Belgique s'élève à : 2,84%

Ce pourcentage correspond à 8821 personnes.

65 Commission européenne, Recommandation (UE) 2015/914 de la Commission du 8 juin 2015 concernant un programme européen de réinstallation, août 2015. *https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/004ba57e-1188-11e5-8817-01aa75ed71a1*

66 Eurostat, Gross domestic product at market prices, consulté le 15/06/2021. *https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en*

67 Eurostat, Population. Consulté le 15/06/2021 *https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_en#:~:text=such%20as%20education.-,Size%20and%20population,country%20and%20Malta%20the%20smallest*

68 $\tilde{A}b$ = Contribution de la Belgique pour 2020, Ab = Contribution de la Belgique pour 2014, P = Population belge/EU 2020, P = Population Belge/EU 2014, G = BBP Belgique/EU 2020, G = BBP Belgique/EU 2014.

Il nous paraît plus efficace de fonctionner sur base d'un calendrier pluriannuel. Nous proposons ainsi d'étaler la contribution belge sur trois ans, avec un plan de croissance. Soit, concrètement :

- 2.000 personnes - année 1
- 3.000 personnes - année 2
- 3.821 personnes - année 3

Ces chiffres sont ambitieux au regard des résultats actuels, mais sont atteignables, notamment si l'on tient compte du soutien financier fourni par l'UE pour chaque personne réinstallée.

À la fin d'un premier plan triennal, nous proposons qu'un nouveau calcul soit effectué, tant pour la part de l'UE que pour celle de la Belgique, sur base d'une clé de répartition mise à jour selon les prévisions des besoins de réinstallation du HCR.

3.4. LE PROCESSUS DE RÉINSTALLATION

Le renforcement du programme de réinstallation n'a de sens que s'il permet d'offrir un accueil et un accompagnement de qualité, pour que les personnes réinstallées puissent effectivement construire un avenir en Belgique. La qualité du processus, tant avant le départ qu'après l'arrivée, est tout aussi importante que les chiffres. Les acteur·rice·s impliqué·e·s dans la réinstallation en Belgique disposent d'expertise et mettent en œuvre de bonnes pratiques, mais il reste des points faibles.

Nous approfondissons ici les différentes étapes du processus.

LE RENFORCEMENT DU PROGRAMME DE RÉINSTALLATION N'A DE SENS QUE S'IL PERMET D'OFFRIR UN ACCUEIL ET UN ACCOMPAGNEMENT DE QUALITÉ, POUR QUE LES PERSONNES RÉINSTALLÉES PUISSENT EFFECTIVEMENT CONSTRUIRE UN AVENIR EN BELGIQUE.

PLUSIEURS PAYS PRENNENT AINSI EN COMPTE LE « POTENTIEL D'INTÉGRATION » DES PERSONNES CONCERNÉES. LA RÉINSTALLATION SE FAIT ALORS PLUS INSTRUMENT DE GESTION DES MIGRATIONS QU'OUTIL DE PROTECTION

AVANT LE DÉPART : LA PROCÉDURE DE SÉLECTION

CRITÈRES

La réinstallation doit être considérée comme un outil qui offre une protection aux personnes qui en ont besoin. La première sélection est effectuée par le HCR sur base de différents critères de protection (voir 3.2. « La réinstallation (belge) fait la différence »). Mais les **pays de réinstallation ont souvent des critères de sélection supplémentaires**. Plusieurs pays prennent ainsi en compte le « **potentiel d'intégration** » des personnes concernées[69]. L'Allemagne, par exemple, examine les liens familiaux existants sur son territoire, le niveau d'éducation, les compétences professionnelles, la langue parlée et l'âge. La réinstallation se fait alors plus instrument de gestion des migrations qu'outil de protection[70]. Des recherches montrent combien les constructions sociales sur la vulnérabilité et la possibilité « d'assimilation » jouent un rôle dans la sélection. Les familles avec de jeunes enfants sont privilégiées par rapport aux hommes célibataires, et le concept de « famille » (c'est-à-dire avec enfants mineurs) se heurte souvent à d'autres perceptions ou réalités de la famille, entendue dans un sens beaucoup plus large[71].

Une fois la sélection effectuée, le HCR envoie les dossiers vers un pays de réinstallation potentiel. En principe, l'agence onusienne prend déjà en compte les priorités et critères de sélection de ce pays. Cependant, le HCR exhorte les États qui réinstallent à « **ne pas utiliser le potentiel d'intégration et d'autres critères de sélection discriminatoires** (par exemple, la taille de la famille, l'âge, l'état de santé, l'origine ethnique et la religion) ». Pour le HCR, « une telle discrimination altère l'approche basée sur la protection, parce qu'elle crée des inégalités et empêche l'entrée de certains réfugiés les plus à risque »[72].

TROIS PERSONNES ONT SIGNALÉ AVOIR DÛ ATTENDRE PLUS DE 10 MOIS APRÈS LA DATE DU DÉPART QUI LEUR AVAIT ÉTÉ INITIALEMENT COMMUNIQUÉE.

69 Institute for Social Research, Selection Criteria in Refugee Resettlement, mars 2021. *https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2758922/Refugee%2bResettlement.pdf?sequence=1&isAllowed=y*

70 Nathalie Welfens, Whose (in)security counts in crisis? Selection categories in Germany's humanitarian admission programmes before and after 2015, mai 2021. *https://link.springer.com/article/10.1057/s41311-021-00311-6*

71 Nathalie Welfens, Saskia Bonjour, Families First ? The Mobilization of Family Norms in Refugee Resettlement, novembre 2020. *https://academic.oup.com/ips/article/15/2/212/5959724*

72 UNHCR, *https://www.unhcr.org/524c31666.pdf*

Dans le programme de réinstallation belge, aucun critère d'intégration explicite n'est utilisé, mais un équilibre des dossiers est recherché (familles nombreuses et petites familles, besoins médicaux...). Des critères spécifiques de vulnérabilité ont été utilisés à certains moments. Par exemple, un certain nombre d'opérations de réinstallation ont visé les femmes célibataires avec des besoins médicaux[73]. La Belgique accepte environ 95 % des dossiers soumis par le HCR[74].

LONGUES LISTES D'ATTENTE

Un certain nombre de participant·e·s à nos groupes de discussion ont subi des retards importants dans leur procédure de réinstallation. Cinq des onze participant·e·s ont soulevé des problèmes dus à des retards. **Trois personnes ont signalé avoir dû attendre plus de 10 mois après la date du départ qui leur avait été initialement communiquée.** Elles ont rapporté des situations de stress et d'instabilité résultant de cette incertitude. Certaines avaient déjà abandonné leur travail et leur maison. Ces retards ont touché des personnes arrivées en 2019, soit avant la crise du Covid-19 qui a affecté le programme de réinstallation. La procédure a été très longue pour les familles dont la sécurité était menacée. Nous citerons pour exemple le cas de cette Syrienne réfugiée au Liban, dont le frère a été la cible de violences raciales (voir 3.2.).

Un participant **a témoigné** de ces difficultés : « *Notre départ était prévu pour le 01/02/2019, j'ai rassemblé toutes mes affaires et ai informé notre propriétaire de notre départ. Notre location a été arrêtée. Puis je n'ai plus rien entendu et rien ne s'est passé ce jour-là. J'ai été obligé de louer une nouvelle chambre, cette fois deux fois plus chère. Après avoir contacté le HCR, nous avons reçu des excuses, mais aucune nouvelle date fixe pour le départ. Juste le message qu'il y avait des problèmes en Belgique. Il a fallu encore dix mois avant que nous puissions réellement partir. J'ai du coup perdu beaucoup d'argent pendant cette période* ».

Plusieurs participant·e·s ont pâti de ce manque de diffusion de l'information. Ils/elles ont reçu peu d'explications - voire pas du tout - sur les raisons du retard dans le processus et ne pouvaient que spéculer sur le fait que quelque chose n'allait pas au niveau du gouvernement belge. Aucune date fixe pour le départ ne leur a été communiquée.

Le HCR souligne les conséquences négatives des retards dans le processus. Elles sont particulièrement évidentes en cas de besoins médicaux, la situation pouvant en ce cas se détériorer, et même avoir une issue fatale[75]. Les retards peuvent également compromettre la sécurité des personnes en cas de violences, notamment basées sur le genre[76]. Le HCR demande aux pays de réinstallation de mettre en place les mesures nécessaires pour éviter que les cas urgents ne deviennent critiques[77].

Tou·te·s les participant·e·s ne partageaient pas le sentiment que la procédure était trop longue. Une personne a déclaré qu'elle ne s'attendait pas à ce que tout cela se passe aussi vite. Une autre personne a apprécié le fait qu'il lui restait encore quelques mois pour se préparer.

---

73 Myria, Les expériences des réfugiés réinstallés en Belgique, avril 2017. *https://www.myria.be/files/170425_Les_exp%C3%A9riences_des_r%C3%A9fugi%C3%A9s_r%C3%A9installt%C3%A9s__FINAL_FR.pdf*

74 EMN Belgium, Resettlement and Humanitarian admission in Belgium, décembre 2016. *https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Resettlement%20and%20Humanitarian%20Admission%20in%20Belgium%20dec2016_0.pdf*

75 UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011. *https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf*

76 New Africa Daily, For Ugandan LGBTQ refugees resettlement delays are matter of life and death, mai 2020. *https://newafricadaily.com/ugandan-lgbtq-refugees-kenya-resettlement-delays-are-matter-life-and-death*

77 UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011. *https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf*

PRÉPARATION AU DÉPART

Avant le départ, Fedasil organise un programme d'orientation culturelle en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). L'objectif est d'informer les réfugié·e·s avant leur départ et de s'assurer qu'ils/elles ont des attentes réalistes. Sur plusieurs jours, Fedasil aborde une série de thèmes (école, emploi, normes et valeurs, voyage...) et mène des entretiens individuels avec les réfugié·e·s pour préparer leur accueil en Belgique.

L'ensemble des participant·e·s aux groupes de discussion a vécu cette formation de manière positive et a souligné l'utilité des informations reçues sur la vie en Belgique. Les témoignages de personnes précédemment venues en Belgique dans le cadre d'une réinstallation ont été particulièrement appréciés. Les personnes ont été préparées à la difficulté de la première phase d'accueil collectif. Elles étaient préparées à un choc culturel, mais rassurées : avec le temps, tout irait bien !

EN BELGIQUE

SÉJOUR DANS LES CENTRES COLLECTIFS

À leur arrivée à l'aéroport, les personnes sont accueillies par Fedasil et emmenées dans un des quatre centres Fedasil spécialisés dans l'accueil de personnes réinstallées : Sint-Truiden, Pondrôme, Florennes et Kapellen. Le séjour en centre dure environ six semaines.

L'un des participant·e·s **témoigne** : « Nous avons été surpris par l'accueil très chaleureux de Fedasil à l'aéroport et aussi au sein du centre ». Néanmoins, **cet accueil chaleureux contraste avec leurs expériences ultérieures dans les centres**. Le fait que les personnes doivent partager les douches et les toilettes avec les autres résident·e·s est vécu comme difficile. Le fait que les familles n'aient pas leur propre cuisine et ne puissent donc pas cuisiner elles-mêmes est également un point sensible. Certain·e·s participant·e·s ont également fait part d'un manque d'hygiène.

POUR POUVOIR TIRER UN TRAIT SUR UN PASSÉ FAIT D'EXIL ET D'INCERTITUDES GRÂCE À LA RÉINSTALLATION, LES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS DOIVENT ÉGALEMENT COMPTER SUR UN LOGEMENT STABLE.

La recherche menée par Myria a relevé un autre point sensible du séjour en accueil collectif : « Pour pouvoir tirer un trait sur un passé fait d'exil et d'incertitudes grâce à la réinstallation, les réfugiés réinstallés doivent également compter sur un logement stable [...] Le séjour dans un centre d'accueil communautaire doit par conséquent rester le plus bref possible. L'hébergement communautaire dans un centre d'accueil s'oppose en effet à l'idée de la réinstallation que se font les réfugiés concernés. Si, pour certaines raisons (externes), il n'est pas possible de mettre à disposition un logement privé relativement rapidement, il est important d'informer clairement les personnes concernées de la raison et de la durée du séjour dans le centre d'accueil [...] Le logement privé correct à l'arrivée reste un point sensible du programme belge »[78].

RECHERCHE DE SON PROPRE LOGEMENT

Après le séjour en centre, les personnes déménagent dans une Initiative locale d'accueil (ILA) qui leur est attribuée en fonction de leur composition familiale, et dans laquelle elles peuvent rester maximum six mois. L'objectif est que l'ILA soutienne les réfugié·e·s dans leur recherche d'un logement durable sur le marché privé. Vu la rareté des logements abordables, la discrimination sur le marché locatif, la courte période d'acclimatation et l'acquisition limitée de compétences linguistiques en six mois, trouver un logement convenable n'est pas tâche aisée. Alors que l'accueil dans les ILA devrait favoriser l'intégration locale, on constate que la majorité des réfugié·e·s réinstallé·e·s finissent par trouver un logement dans une autre commune, ce qui les oblige à tout recommencer dans leur nouveau foyer. Une nouvelle école pour les enfants, un·e nouvel·le assistant·e social·e au CPAS, un nouveau quartier avec de nouveaux·elles voisin·e·s. Pour des personnes qui ont dû tout quitter deux fois en peu de temps, le défi est de taille.

IL CONVIENT DE FOURNIR DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES POUR UN ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUEL AU COURS DES ANNÉES SUIVANT L'ARRIVÉE, AFIN D'ASSURER LE SUCCÈS DU PROGRAMME.

L'accès à un logement de qualité et abordable est également un énorme défi pour les participant·e·s aux groupes de discussion. Tou·te·s ont exprimé avoir eu des difficultés à ce niveau. Pour trouver un logement, les personnes font appel aux assistant·e·s sociaux·les, aux bénévoles, aux ONG et à leur propre réseau. Plusieurs participant·e·s ont rapporté que des membres de leur réseau qui n'ont pu trouver un toit qu'en payant des intermédiaires.

INTÉGRATION

Jusqu'en 2017, Caritas et Convivial accompagnaient, à un niveau individuel, les personnes réinstallées en Belgique sur une période de deux ans après leur arrivée. Ces organisations les ont aidées à trouver un logement individuel, ont soutenu la création d'un réseau, leur intégration locale, etc. Elles ont pu s'appuyer sur de nombreuses années d'expérience avec le groupe cible, en tenant compte des spécificités culturelles et des attentes des réfugié·e·s réinstallé·e·s.

78 Myria, Les expériences des réfugiés réinstallés en Belgique, avril 2017 *https://www.myria.be/files/170425_Les_exp%C3%A9riences_des_r%C3%A9fugi%C3%A9s_r%C3%A9installl%C3%A9s__FINAL_FR.pdf*

Le financement de ce programme a été interrompu en avril 2017. Caritas International a alors alerté sur les conséquences de cette interruption. « Au sein de ce nouveau modèle, le réfugié fraîchement reconnu risque d'être livré à lui-même face à son processus d'intégration. Alors que notre expérience nous enseigne que c'est un accompagnement spécifique, de qualité, à la mesure des vulnérabilités qui est nécessaire. Ces personnes réinstallées sont très vulnérables. Dans ce nouveau modèle, elles n'ont que très peu de temps pour s'adapter à notre pays »[79].

La recherche de Myria a également pointé la nécessité du programme. « Cela signifie que cette forme d'assistance doit absolument être maintenue dans les programmes de réinstallation à venir ». L'étude a souligné la nécessité d'accompagner sur la durée - et parfois de manière intensive - ces personnes dans leur recherche d'un logement de qualité. Myria a même plaidé pour « la nécessité de prolonger l'assistance des ONG, de manière cependant plus ponctuelle, en cas de demandes et de besoins spécifiques »[80].

Aujourd'hui, il n'existe plus qu'un accompagnement spécifique sous forme de sessions de groupe : le projet de soutien pour les personnes réfugiées réinstallées P2P (des pairs par les pairs) que Caritas met en oeuvre en collaboration avec Fedasil. Caritas donne des informations, organise des sessions de groupe sur des thèmes tels que l'adaptation à une nouvelle culture, ou la gestion budgétaire. Via une plate-forme en ligne, l'association met également en contact les personnes avec des réfugié·e·s réinstallé·e·s de même langue maternelle, présent·e·s dans notre pays depuis plus longtemps et qui connaissent notre langue et nos coutumes. Ce programme est très apprécié des participant·e·s aux groupes de discussion. « Ces sessions sont comme une fenêtre sur le monde. Elles permettent d'être optimiste. », selon le **témoignage** d'un participant.

De nombreux·ses participant·e·s à nos groupes de discussion ont des difficultés d'intégration en Belgique. Un soutien spécialisé fait clairement défaut. Aux problèmes de logement s'ajoutent de nombreuses barrières en termes **d'emploi**. Les personnes qui ont déjà reçu une formation ne trouvent pas d'emploi qui corresponde à leur expertise (citons l'exemple d'une personne qui répond à une offre d'emploi comme femme de ménage, alors qu'elle a des années d'expérience en tant que scénographe). Une minorité de personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenues ont un travail. Le fait que nos interlocut·eur·rice·s soient tou·te·s arrivé·e·s en Belgique assez récemment (2018 et 2019) joue évidemment un rôle important à ce niveau. Les participant·e·s ont également fait part de leurs difficultés **d'accès aux cours de langue** pendant la crise corona.

79 Caritas international, Caritas International et Convivial évincés du programme de réinstallation en Belgique, avril 2017, *https://www.caritasinternational.be/fr/asile-et-migration/caritas-international-et-convivial-evinces-du-programme-de-reinstallation-en-belgique/*

80 Myria, Les expériences des réfugiés réinstallés en Belgique, avril 2017 *https://www.myria.be/files/170425_Les_exp%C3%A9riences_des_r%C3%A9fugi%C3%A9s_r%C3%A9installt%C3%A9s__FINAL_FR.pdf*

Il convient de fournir des efforts supplémentaires pour un accompagnement individuel au cours des années suivant l'arrivée, afin d'assurer le succès du programme.

La situation particulièrement vulnérable des réfugié·e·s réinstallé·e·s rend nécessaire l'organisation d'un accompagnement supplémentaire (des conseils psychologiques, un suivi médical…). La réinstallation est par excellence un domaine qui implique des acteur·rice·s de différents niveaux politiques. C'est pour cette raison qu'il faut avoir une approche coordonnée, pour que les différents niveaux puissent travailler ensemble, et de manière efficace. Un cadre juridique pourrait définir ces rôles.

Ces défis ne concernent pas seulement les réfugié·e·s arrivé·e·s en Belgique par le biais de la réinstallation. Il convient aussi de faire des efforts supplémentaires pour les autres réfugié·e·s, en termes d'accès au logement et d'accompagnement. Une approche plus coordonnée est aussi nécessaire pour ce groupe.

REGROUPEMENT FAMILIAL

Conformément au droit à la vie familiale, le HCR recommande que tous les membres d'une même famille soient réinstallés ensemble, y compris les enfants majeurs. Le HCR demande également que la dépendance financière et affective soit prise en compte au sens large. Dans la pratique, il arrive que la situation d'enfants majeurs soit traitée séparément du reste de la famille et qu'ils/elles ne fassent pas partie de la réinstallation. Dans ce cas, le HCR préconise un regroupement familial rapide, dès que les personnes ont été réinstallées, une séparation à long terme pouvant entraîner de graves problèmes sociaux. Le HCR demande aux gouvernements d'adopter une certaine flexibilité dans leur législation et dans leurs pratiques en matière de regroupement familial. Souvent, les personnes en exil ne sont pas en mesure de présenter les bons documents de voyage. En l'absence de certains documents, il devrait être possible de prendre en compte d'autres preuves de liens familiaux[81]. Six des onze participant·e·s aux groupes de discussion ont témoigné avoir dû attendre pour être réuni·e·s avec au moins un·e de leurs proches. Dans un des cas, un jeune de vingt ans ans n'a pas pu être réinstallé avec le reste de sa famille en raison de problèmes administratifs au moment du départ. Les parents ont eu comme choix d'accepter l'offre de réinstallation, ou de rester avec leur fils en Turquie. Dans l'espoir d'un regroupement rapide après leur arrivée en Belgique, ils/elles ont accepté la réinstallation, mais la procédure de regroupement familial a traîné plus d'un an. Pendant ce temps, ils/elles ont essayé d'aider leur fils en Turquie en lui envoyant un peu d'argent, mais la situation restait extrêmement difficile.

81 UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011. *https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf*

4. RECOMMAN-DATIONS

PRINCIPES

Les recommandations que nous formulons pour la réinstallation belge reposent sur les principes suivants.

- La réinstallation est un outil d'accès sûr et légal pour les réfugié·e·s. C'est **un élément parmi une série d'autres efforts** de la part du gouvernement pour protéger les réfugié·e·s, tant au niveau de la politique nationale d'asile, qu'aux niveaux européen et international. Nous plaidons ainsi pour une **politique cohérente et transparente en matière de visas humanitaires et pour un assouplissement de la procédure et des critères de regroupement familial**.

- Le renforcement du programme belge de réinstallation **ne doit en aucun cas affecter le droit de demander une protection internationale en Belgique**. Le droit de demander l'asile est inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la Convention des Nations Unies sur les réfugiés et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La réinstallation reste un programme largement tributaire de la bonne volonté des gouvernements. Le cas de l'Australie est exemplatif des risques d'une politique d'asile qui se centre uniquement sur la réinstallation. Pendant des années, via un nombre assez élevé de réinstallations, le pays a tenté de donner un visage humain à sa politique migratoire répressive (pratique violente de détention au large de ses côtes). En octobre 2020, le gouvernement a soudainement décidé de supprimer 5.000 places par an de ce programme de réinstallation[82].

- Les **voies d'accès complémentaires** doivent être effectivement complémentaires. Nous sommes favorables aux projets de parrainage communautaire, mais ceux-ci doivent être **additionnels** aux objectifs de réinstallation équitable. Ils ne dégagent en aucun cas le gouvernement de sa responsabilité à l'égard des personnes déplacées de force. Une politique de réinstallation structurelle gérée par le gouvernement est ce qui offre le plus de garanties pour les personnes ayant droit à la protection. Le renforcement du programme de réinstallation signifie également que celui-ci soit en mesure d'accueillir et d'accompagner de manière qualitative les personnes, afin qu'elles puissent effectivement se construire un avenir en Belgique. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour un accompagnement individuel à plus long terme.

- L'augmentation du nombre de réinstallations implique également que le programme soit en mesure **d'accueillir et d'orienter qualitativement** les personnes afin qu'elles puissent effectivement se construire un avenir en Belgique. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour le conseil individuel à plus long terme.

- Il convient de **créer un cadre juridique pour la réinstallation**. Il n'existe actuellement aucune disposition légale, ni pour **l'inscription des engagements belges de réinstallation ni pour la procédure de réinstallation**[83]. Le HCR demande à la Belgique de mettre en place un cadre juridique dans ce sens[84]. Outre la transparence qu'il permet, ce type de cadre garantit que le processus puisse se dérouler facilement et soit plus efficace.

82 Refugee Council of Australia, Media release: Cut to Australian resettlement robs refugees of hope at a time of global crisis, octobre 2020. *https://www.refugeecouncil.org.au/media-release-cut-to-australian-resettlement-robs-refugees-of-hope-at-a-time-of-global-crisis/*

83 Il n'y a aucune référence à la réinstallation dans la loi sur les étrangers, la loi sur l'accueil ou d'autres réglementations belges.

84 UNHCR, Mémorandum en matière de protection des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides en Belgique, juin 2014. *https://www.refworld.org/docid/541fc8c84.html*

La possibilité pour le secrétaire d'État compétent de suspendre le processus de manière unilatérale doit être évitée autant que possible. Le Réseau européen des migrations déclare également qu'un cadre juridique solide peut améliorer l'efficacité du processus de réinstallation pour la demande de visa, l'enregistrement de l'asile et la délivrance du certificat de réfugié·e.

Il faut supprimer les démarches inutiles, comme celle de passer par la procédure d'asile en Belgique. Les procédures de regroupement familial avec des personnes réinstallées doivent être simplifiées. Nous demandons également que les éléments suivants soient fixés :

- Quand est-ce le gouvernement détermine le quota de réinstallation et pour quelle période il prend cette décision (nous plaidons pour des plans pluriannuels, de trois ans chacun) ? Quels sont les paramètres que le gouvernement prend en compte pour arriver au quota (au chapitre 3.3. « Un plan de croissance pour la réinstallation belge », nous effectuons un calcul concret basé sur un certain nombre de paramètres, qui peuvent être inclus dans un cadre législatif) ?
- Quels acteurs sont consultés pour déterminer le quota et les profils ? Outre le HCR, le CGRA et Fedasil, des académiques et des organisations de la société civile devraient être parties prenantes des consultations ;
- Quelle est l'obligation de motivation du gouvernement quant au quota proposé ainsi qu'à sa publicité ? Nous plaidons pour que le gouvernement motive et rende public le quota ;
- De quoi le gouvernement doit-il rendre compte ? Nous plaidons pour que le gouvernement rende compte chaque année au Parlement de l'avancement du programme de réinstallation, notamment du nombre de personnes déjà arrivées dans le cadre de la réinstallation, des profils des personnes, des missions de sélection qui sont prévues, des motivations par rapport à d'éventuels retards du programme, etc. ;
- Quel type d'encadrement à la réinstallation est offert et quel est le rôle des différents acteurs ?

L'élaboration du nouveau Code de la migration est une opportunité idéale pour ancrer juridiquement la réinstallation.

RECOMMAN-DATIONS

- Jouer un **rôle de premier plan au sein de l'UE** afin que les États membres réinstallent un nombre de réfugié·e·s correspondant à 20 % des besoins annuels de réinstallation avancés par le HCR.
- Structurer le programme de réinstallation, avec des engagements fixés sur plusieurs années.
- Créer un **cadre juridique**, tant pour le processus de décisions pour l'engagement de la Belgique, que pour la procédure.
- Réinstaller au moins 8 821 personnes sur une période de trois ans. Cela peut être fait à l'aide d'un plan de croissance. En outre, prévoir suffisamment de places pour les cas urgents ou critiques de réinstallation.
- Fournir des places et un budget suffisants pour la réinstallation de réfugié·e·s des **pays africains**. Entre autres, la région des Grands Lacs, le Soudan du Sud, le Soudan, la Somalie et la République centrafricaine.
- Donner la priorité aux personnes les plus vulnérables. **Les critères de potentiel d'intégration ne peuvent pas jouer un rôle** dans la réinstallation.
- Mettre des ressources supplémentaires à disposition pour l'accompagnement et l'intégration durable des réfugié·e·s réinstallé·e·s dans notre société, et donner un rôle à la société civile dans ce sens.
  - Transférer les réfugié.e.s résintallé·e·s dans un **logement individuel durable** dès que possible, de préférence immédiatement après leur arrivée en Belgique.
  - Offrir un **accompagnement individuel et sur mesure** au groupe cible, avec le soutien d'organisations expérimentées au sein de la société civile, pendant une durée de 18 mois, avec un modèle comparable à ce qui existait avant 2017.
- Assurer un bon **monitoring** du programme de réinstallation qui permette de mesurer le niveau de bien-être des personnes réinstallées.

CONTACT

politique@cire.be

CIRE.BE

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles