

**L'un des plus importants groupes d'enfants non accompagnés parvenant en Europe est composé d'Afghans.**

## | Environnement opérationnel |

L'environnement opérationnel du HCR en Europe est d'une grande diversité et les activités menées dans la région englobent tout l'éventail des questions et des personnes relevant de la compétence de l'Organisation. Ces activités vont de la protection des réfugiés dans les flux migratoires mixtes, de la promotion de régimes d'asile équitables et efficaces et de l'appui à la réinstallation des réfugiés à la protection des droits des déplacés internes, au soutien au retour et à la réintégration, et à la prévention ainsi qu'à la réduction des cas d'apatridie.

Les activités de communication auprès des donateurs et des partenaires qui interviennent dans la sensibilisation sont fondamentales. En Europe, les bailleurs de fonds publics et privés assurent chaque année plus de 40 pour cent du financement de l'Organisation. Les institutions européennes, les universitaires et les militants s'engagent de manière systématique et énergique dans l'élaboration de lois et de politiques en rapport avec tous les aspects des questions de déplacement forcé.

En Europe, le HCR mène des opérations dans 48 pays. Trois organisations régionales ont un intérêt direct dans l'action du Haut Commissariat : l'Union européenne (UE), le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE). Tous les pays européens ont ratifié la Convention de 1951 sur les réfugiés, la Turquie étant le seul à maintenir une réserve géographique à l'application de ce texte. Les 27 États membres de l'Union sont tenus de respecter la législation communautaire en matière d'asile, tandis que les pays candidats à l'adhésion s'efforcent d'aligner leurs lois et procédures sur celles de l'UE.

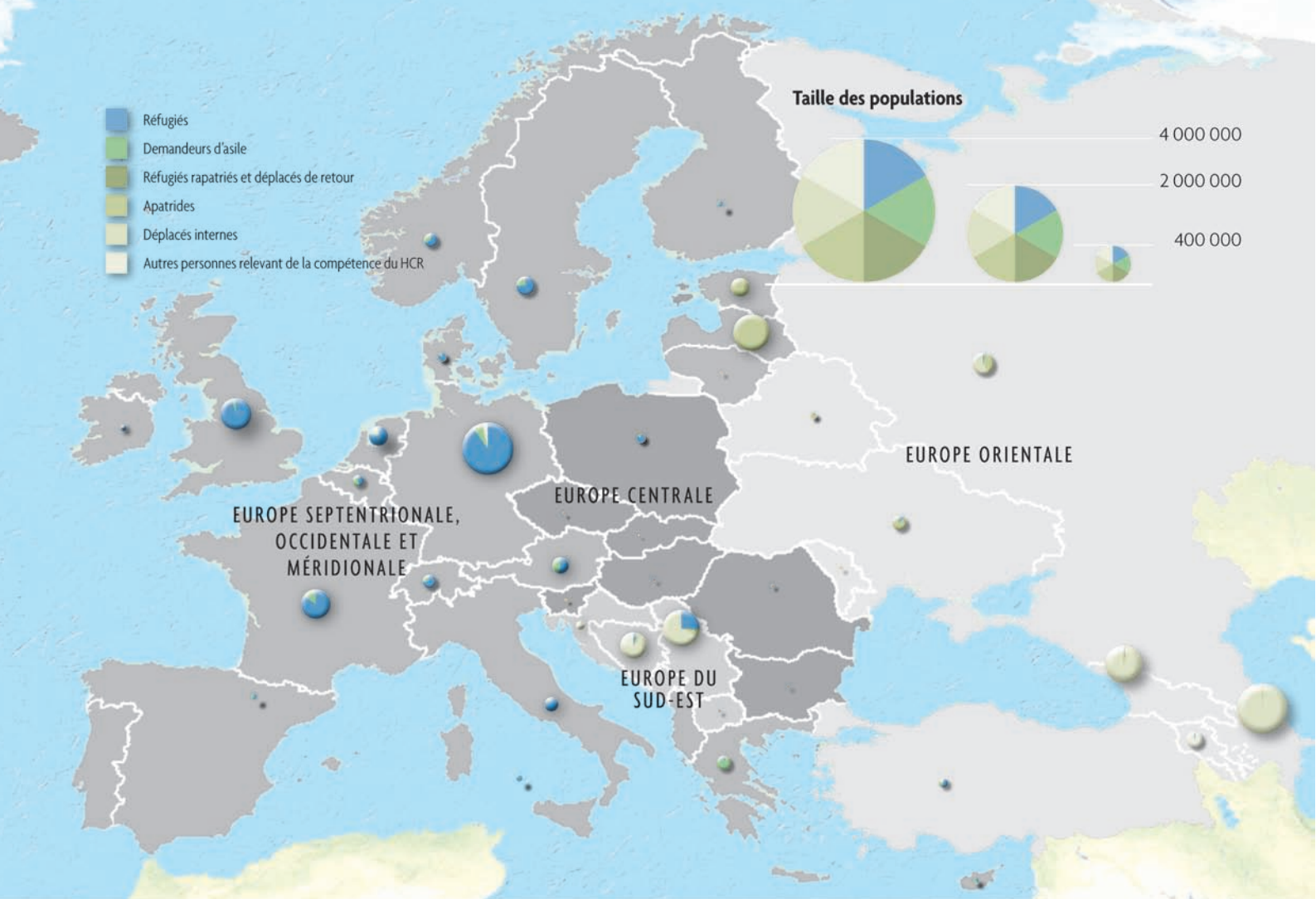
Les pays de la région sont également, dans leur quasi-totalité, signataires de la Convention européenne sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Sachant qu'environ 74 pour cent des demandes d'asile déposées dans le monde industrialisé en 2009 ont été soumises dans des pays de l'UE (plus la Suisse et la Norvège), l'on ne saurait attacher trop d'importance au rôle central que l'Europe joue dans le dispositif du droit international des réfugiés.

Dans le même temps, alors que l'Europe a été confrontée au cours des dernières années à des questions complexes de nationalité et d'apatridie, principalement liées à la succession d'États, seuls 32 États européens ont ratifié la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à peine 19 la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Vingt États ont signé et ratifié la Convention européenne de 1997 sur la nationalité.

En Europe, le débat public et politique, précédemment axé sur l'asile, est aujourd'hui centré sur la lutte contre l'immigration clandestine et la sécurité. L'accès au territoire européen ainsi qu'aux procédures d'asile est devenu plus difficile et exige une surveillance constante. Il importe d'intégrer plus systématiquement des garanties de protection dans les mesures de régulation des migrations afin de prévenir les refoulements, y compris en cas d'interception et de sauvetage en mer. Dans certains endroits, la xénophobie et le racisme posent de graves problèmes, touchant les personnes qui relèvent de la compétence du HCR.

# EUROPE





En 2009, quelque 285 000 demandes d'asile ont été déposées dans les 38 pays européens au sujet desquels le HCR publie régulièrement des statistiques ; ce nombre est sensiblement identique à celui de l'année 2008. Au premier semestre 2010, on a dénombré environ 120 000 demandes d'asile, ce qui traduit un léger fléchissement par rapport à la même période de l'année précédente. Cependant, derrière l'apparente stabilité des chiffres se dissimulent des modifications considérables, survenues dans les flux à l'intérieur de l'Europe. En 2009, quelque 42 pour cent des requêtes ont été adressées dans quatre pays seulement : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède.

Un schéma identique se dégage des données relatives à la protection internationale. En 2009, les régimes d'asile européens ont reconnu les besoins de protection internationale de quelque 98 000 personnes, qui ont donc pu trouver une solution durable dans leur pays d'asile. Cependant, 52 pour cent des réponses favorables ont été émises par cinq pays à peine.

Si les régimes d'asile sont très perfectionnés dans certains pays européens, dans d'autres, ils sont en

cours d'édification et nécessitent un appui. La mise en place de procédures d'asile de qualité, aptes à déterminer avec fiabilité les besoins en matière de protection internationale, est une priorité. Le HCR travaille avec ses partenaires au sein de l'UE afin de promouvoir l'élaboration du régime d'asile européen commun et entend collaborer avec le Bureau européen en matière d'asile, qui doit voir le jour en 2010. Les initiatives visant à garantir la qualité de la prise de décisions en matière d'asile et à intégrer des mécanismes de contrôle de la qualité dans les régimes nationaux se poursuivront.

En Europe du Sud-Est comme en Europe orientale, le nombre de réfugiés reconnus comme tels est assez faible et pourtant leur intégration demeure problématique, en particulier lorsqu'ils ne sont pas originaires de ces sous-régions. L'on observe de graves problèmes d'intégration ailleurs en Europe, en particulier en Europe centrale.

L'Europe du Sud-Est abrite encore près de 200 000 personnes déplacées par les conflits survenus au début des années 1990 en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. Le HCR espère

qu'en 2011, soit 20 ans après le début de ces conflits, il sera possible de mettre un terme à cet épisode de déplacement. Dans le même temps, il importera de se concentrer sur la résolution de la situation du grand nombre de personnes déplacées à partir ou à l'intérieur du Kosovo (Serbie).

La présence du HCR dans la région du Nord-Caucase, en Fédération de Russie, sera progressivement réduite en 2011. En Géorgie, le Haut Commissariat s'orientera de plus en plus vers une fonction de sensibilisation et de promotion, le Gouvernement assumant une plus grande responsabilité dans l'assistance directe.

### Priorités stratégiques en 2011

L'action du HCR en Europe sera orientée sur quatre objectifs généraux : (i) assurer le respect des principes de protection internationale ; (ii) renforcer l'assistance et rechercher des solutions durables à la situation des réfugiés et des déplacés internes ; (iii) réduire ou résoudre les cas d'apatridie ; (iv) mobiliser un soutien pour l'action du HCR et pour les personnes sur lesquelles il veille.

### ○ Assurer le respect des principes de protection internationale

Les priorités découlant de cet objectif général consisteront à sauvegarder l'espace de protection des réfugiés dans le contexte des mouvements migratoires mixtes et de la gestion des frontières, et à veiller à ce que les procédures d'asile identifient de manière correcte et efficace les personnes qui ont besoin de protection internationale.

Comme les États redoublent d'efforts pour prévenir l'immigration clandestine, il est de plus en plus difficile pour les personnes qui fuient la violence et les persécutions d'accéder au territoire européen et aux procédures d'asile. Le HCR recommandera d'intégrer des garanties de protection aux mesures et aux instruments de régulation de l'immigration et s'efforcera de prévenir les refoulements, y compris en cas d'interception en mer. De concert avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, il entreprendra des activités de surveillance aux frontières afin de veiller à ce que les garanties de protection soient appliquées. Dans certains sites, le HCR et ses partenaires assureront directement des activités de conseil et d'orientation auprès des nouveaux arrivants.

L'amélioration des procédures d'asile – y compris au sein de l'UE – demeure d'une importance cruciale, car les résultats concernant l'octroi de l'asile varient d'un pays à l'autre. Le régime d'asile européen commun, notamment le Règlement de Dublin, repose sur un postulat, à savoir que les régimes d'asile nationaux offrent les mêmes possibilités et les mêmes degrés de protection. Cependant, ce n'est pas encore le cas. Le HCR exécutera des activités d'assurance qualité au niveau national et sous-régional, notamment dans le cadre du projet de « perfectionnement ultérieur de la qualité » appuyé par le Fonds européen pour les réfugiés, afin d'aider les États à garantir la qualité de leurs procédures.

En tant que membre sans droit de vote du Conseil d'administration du Bureau européen d'appui en matière d'asile, qui doit être créé à la fin de l'année 2010, le HCR encouragera cet organisme à se concentrer sur la coopération concrète pour améliorer les procédures d'asile et garantir le respect des droits des réfugiés dans l'ensemble de l'Union. En 2011, le Haut

Commissariat s'attachera tout particulièrement à soutenir la réforme du régime d'asile en Grèce, en raison de la situation critique des demandeurs d'asile et des réfugiés dans ce pays.

À l'extérieur de l'Union européenne, le degré de développement des régimes d'asile est extrêmement variable. Le HCR poursuivra ses efforts pour aider les pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est à édifier des régimes efficaces et équitables. Il faut pour cela que chaque pays témoigne d'une forte volonté politique et affecte des ressources à cette question. Il est de toute première importance que la mise en place de mécanismes de protection se poursuive en Turquie, lieu de passage crucial pour les réfugiés et les demandeurs d'asile originaires d'un grand nombre de pays.

À la requête des États, le HCR formulera des commentaires sur les projets de loi qui ont une incidence sur les personnes relevant de sa compétence. En outre, le Haut Commissariat poursuivra ses interventions judiciaires lorsque des questions clés en matière de protection internationale seront en jeu au niveau national et régional. Les tribunaux des États membres de l'UE se tournent de plus en plus vers la Cour européenne de justice pour obtenir des conseils sur l'interprétation de la législation européenne sur l'asile, tandis que la Cour européenne des droits de l'homme examine quantité de questions qui revêtent une importance capitale pour le HCR. Celui-ci soumettra des interventions en tant que tierce partie et d'autres déclarations si la nécessité s'en fait sentir.

### ○ Renforcer l'assistance et les solutions durables pour les réfugiés et les déplacés internes

Les priorités dans ce contexte consistent à remédier à la situation des populations réfugiées de longue date en Europe orientale et du Sud-Est par le rapatriement librement consenti et l'intégration sur place, à offrir une protection, une assistance et des solutions aux déplacés internes, et à promouvoir l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale, notamment des réfugiés réinstallés.

Le HCR continuera à mettre en œuvre des programmes pour promouvoir des solutions durables en Europe du Sud-Est, où de nombreuses personnes réfugiées ou déplacées en raison des conflits des années 1990 sont toujours privées de telles solutions. Bon

nombre d'entre elles vivent dans des conditions difficiles et ne veulent ou ne peuvent pas regagner leur région ou pays d'origine. La résolution de cette situation est une priorité, en particulier dans le contexte actuel, marqué par une forte volonté d'intégration de la région à l'Union européenne. De concert avec ses partenaires, le HCR redoublera d'efforts pour mettre un terme à cette situation en combinant le rapatriement librement consenti et l'intégration sur place. Il mobilisera le soutien nécessaire pour que des possibilités soient offertes en matière de logement et de moyens d'existence, tant dans les régions d'origine que dans les régions de déplacement.

En Europe de l'Est, les difficultés en matière d'emploi, aggravées par la pénurie de logements, par l'hostilité à l'égard des étrangers, par un statut légal inadapté et par le manque d'accès à certains droits entravent souvent l'autosuffisance et l'intégration des réfugiés. L'Organisation s'efforcera d'éliminer ces obstacles, tout en apportant une aide directe si ses ressources le lui permettent. En Géorgie, où l'intégration des réfugiés a bien progressé et où certains d'entre eux ont été naturalisés, le transfert des programmes au PNUD se poursuivra comme prévu. Dans d'autres pays, le Haut Commissariat continuera à mobiliser les partenaires spécialistes du développement et à veiller à ce que les réfugiés et les autres déplacés soient pris en compte dans les programmes de développement nationaux.

En ce qui concerne les problèmes de déplacement interne en Europe de l'Est, les Gouvernements de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie et de la Fédération de Russie ont assumé la responsabilité première de la protection et de l'assistance en faveur des déplacés internes présents sur leur territoire. Les programmes du HCR compléteront et soutiendront ces efforts gouvernementaux.

L'Organisation continuera à promouvoir un plus grand engagement européen dans la réinstallation et s'efforcera, en coopération avec l'Union européenne et des États individuels, d'accroître les possibilités de réinstallation et d'encourager la bonne intégration des réfugiés réinstallés. Cependant, il est toujours nécessaire de réinstaller des réfugiés accueillis dans certains pays européens, notamment en Turquie, où l'application de la Convention de 1951 est limitée par une réserve géographique. Le HCR

## Informations financières

Le budget global pour l'Europe en 2011 s'élève à près de 197 millions de dollars E.-U., soit une baisse de l'ordre de 23 pour cent par rapport à 2010, résultant des réductions opérées dans un certain nombre de grands programmes. Le budget opérationnel dans la région est ventilé comme suit : environ 56 pour cent pour les réfugiés, 6 pour cent pour les apatrides, 8 pour cent pour les activités de réintégration et 30 pour cent pour les déplacés internes.

continuera à évaluer les demandes de statut de réfugié déposées par des ressortissants de pays non européens en Turquie et cherchera à réinstaller les individus auxquels le statut de réfugié a été reconnu. En 2010, des ressources supplémentaires ont permis au HCR de raccourcir les délais d'attente pour les demandeurs d'asile en Turquie et tous les efforts seront déployés en 2011 pour suivre le rythme des requêtes déposées dans ce pays.

### ○ Prévenir et résoudre les situations d'apatridie

Le HCR cherchera à comprendre les raisons du faible nombre d'adhésions aux Conventions sur l'apatridie et entend, en 2011, faire campagne en faveur de l'adhésion dans le cadre des commémorations du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1961.

Dans de nombreux pays européens, l'Organisation déploiera des efforts pour parvenir à une meilleure compréhension des problèmes en rapport avec l'apatridie et des moyens qui permettraient de s'y attaquer. Le HCR aura recours à des recherches procurant des informations empiriques, à des études détaillées, à des analyses des législations et à des évaluations participatives pour déterminer les secteurs où il doit s'engager en priorité.

En Europe orientale et du Sud-Est, le Haut Commissariat continuera d'exécuter des programmes pour aider les apatrides ou les personnes qui risquent de le devenir à obtenir des documents d'état civil qui leur permettront d'exercer leurs droits. Ces activités bénéficieront en particulier aux Roms et à d'autres minorités.

### ○ Mobiliser un appui

Le HCR continuera à coopérer étroitement avec ses partenaires à l'échelon national et régional, notamment avec les institutions de l'UE, le Conseil de l'Europe, l'OSCE, le Centre international pour le développement des politiques migratoires et le CICR, ainsi qu'avec

les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, et beaucoup d'autres. Par définition, l'asile requiert l'engagement de la société civile ; le Haut Commissariat entend donc coopérer avec un large éventail de partenaires non gouvernementaux au niveau national et local à travers l'Europe.

Les principaux donateurs gouvernementaux du HCR se trouvent pour bon nombre en Europe et les gouvernements, ainsi que les institutions, de la région offrent un appui politique et moral solide à l'action de l'Organisation. À travers l'Europe, les bureaux du HCR dialogueront avec les donateurs du secteur gouvernemental et du secteur privé, ainsi qu'avec le grand public, afin de mieux faire connaître la problématique du déplacement forcé et de mobiliser des ressources pour les opérations de l'Organisation à travers le monde.

## | Défis |

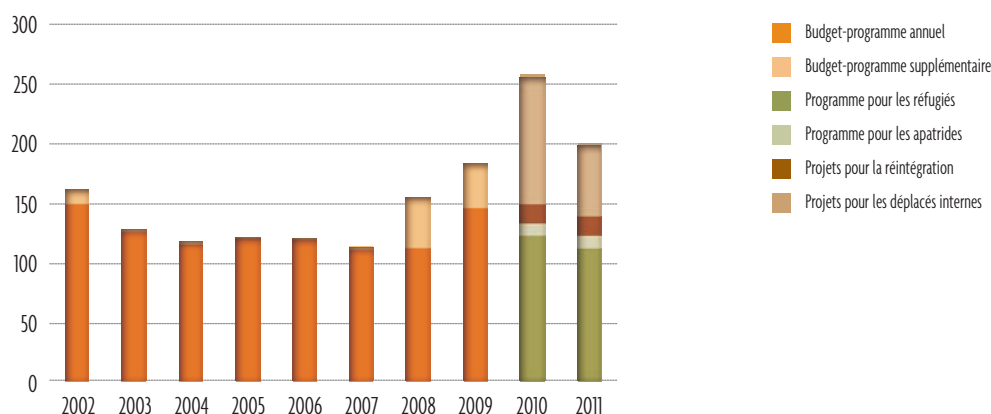
Le ton du discours politique et public sur l'asile et sur l'immigration est particulièrement préoccupant. Dans certains contextes, l'espace de protection est menacé par des formes déclarées ou voilées de racisme et de xénophobie. Le débat public est souvent centré sur la sécurité : il est donc difficile de ne pas perdre de vue le fait que, loin de constituer une menace, les réfugiés sont des gens qui sont eux-mêmes menacés. Ce problème est encore aggravé, dans bon nombre de pays, par la crise économique et par le chômage.

La résolution des situations de déplacement prolongées en Europe orientale et en Europe du Sud-Est requiert une volonté politique de la part des États concernés. Il sera nécessaire de susciter un engagement politique et de le soutenir.

Une promotion et une attention constantes, associées à des efforts de créativité, seront nécessaires pour garantir le financement adéquat des opérations en Europe, dans un contexte mondial caractérisé par des besoins concurrents. ■

## Budget du HCR en Europe 2002 - 2011

Millions (dollars E.-U.)



## BUDGET DU HCR EN EUROPE (DOLLARS E.-U.)

Opération	Budget révisé	PILIER 1	PILIER 2	PILIER 3	PILIER 4	Total
		Programme pour les réfugiés	Programme pour les apatrides	Projets pour la réintégration	Projets pour les déplacés internes	
	2010	2011				
<b>EUROPE ORIENTALE</b>						
Arménie	3 822 813	2 283 100	180 784	983 718	0	3 447 602
Azerbaïdjan	6 237 541	4 598 934	253 234	0	1 078 853	5 931 021
Fédération de Russie	25 048 032	8 128 841	1 220 242	1 281 808	13 675 359	24 306 250
Géorgie	62 095 602	3 085 956	1 587 559	0	13 955 218	18 628 733
Turquie	16 771 864	16 693 590	249 392	0	0	16 942 982
Bureau régional en Ukraine <sup>1</sup>	11 591 565	10 223 117	852 287	0	0	11 075 404
Sous-total	125 567 417	45 013 538	4 343 498	2 265 526	28 709 430	80 331 992
<b>EUROPE DU SUD-EST</b>						
Bosnie-Herzégovine	19 283 745	3 984 363	1 233 886	0	12 295 174	17 513 423
Croatie	6 494 640	1 342 558	491 331	5 031 409	0	6 865 298
L'ex-République youg. de Macédoine	4 250 661	3 174 489	338 319	0	0	3 512 808
Monténégro, République du	5 959 572	5 036 743	437 226	0	0	5 473 969
Serbie	53 179 757	13 625 344	2 014 277	8 647 739	17 941 550	42 228 910
Sous-total	89 168 375	27 163 497	4 515 039	13 679 148	30 236 724	75 594 408
<b>EUROPE CENTRALE</b>						
Bureau régional en Hongrie <sup>2</sup>	9 687 769	9 134 917	648 189	0	0	9 783 106
Activités régionales	1 070 918	3 556 548	0	0	0	3 556 548
Sous-total	10 758 687	12 691 465	648 189	0	0	13 339 654
<b>EUROPE SEPTENTRIONALE, OCCIDENTALE ET MÉRIDIONALE</b>						
Allemagne <sup>3</sup>	4 032 680	0	0	0	0	0
Bureau régional en Belgique <sup>4</sup>	4 795 258	11 471 349	1 171 946	0	0	12 643 295
Espagne	1 516 550	1 356 762	234 190	0	0	1 590 952
France	2 870 188	0	0	0	0	0
Irlande	687 263	0	0	0	0	0
Bureau régional en Italie <sup>5</sup>	11 680 930	10 608 750	81 473	0	0	10 690 223
Royaume-Uni	1 634 355	0	0	0	0	0
Bureau régional en Suède <sup>6</sup>	2 232 378	2 210 577	469 541	0	0	2 680 118
Sous-total	29 449 601	25 647 438	1 957 150	0	0	27 604 588
<b>Total</b>	<b>254 944 081</b>	<b>110 515 938</b>	<b>11 463 876</b>	<b>15 944 674</b>	<b>58 946 154</b>	<b>196 870 642</b>

<sup>1</sup> Inclut les activités au Bélarus et en République de Moldova.

<sup>2</sup> Inclut les activités en Bulgarie, République tchèque, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

<sup>3</sup> Inclut les activités en Autriche.

<sup>4</sup> Inclut les activités au Luxembourg, aux Pays-Bas, en France, en Allemagne, en Autriche, en Irlande, au Royaume-Uni et du bureau de liaison en Suisse.

<sup>5</sup> Inclut les activités en Albanie, à Chypre, à Malte et au Portugal.

<sup>6</sup> Inclut les activités au Danemark, en Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie et Norvège.