

Dans le port de Lampedusa (Italie), une vedette rentre d'une mission de sauvetage en mer avec des demandeurs d'asile à son bord.





# EUROPE

## Environnement opérationnel

En Europe, le HCR mène une action très vaste, allant de la promotion de régimes d'asile équitables et efficaces à la facilitation de l'intégration sur place, de la protection dans le contexte des mouvements migratoires mixtes aux interventions d'urgence et à la recherche de solutions durables. Son travail s'étend également à la protection des déplacés internes et à d'autres formes d'appui en leur faveur, à la réinstallation des réfugiés, au traitement et à la prévention de l'apatridie, ainsi qu'à la lutte contre le racisme et la xénophobie. Le plaidoyer et la communication auprès des États et des institutions nationales ainsi que le dialogue et la coopération avec la société civile et les médias sont des activités tout aussi importantes.

En Europe, le Haut Commissariat mène des opérations dans 48 pays, avec lesquels il travaille de manière bilatérale ou dans le cadre de sa concertation et de sa coopération avec l'Union européenne (UE), le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Tous les pays de la région sont signataires de la Convention de 1951 sur les réfugiés, la Turquie maintenant une réserve géographique à son application. Les donateurs européens, issus du secteur public comme du secteur privé, ont assuré plus de 40 pour cent du financement du HCR en 2010.

Le régime d'asile européen commun devant être achevé à la fin de l'année 2012, l'UE entend mettre en place un cadre juridique et pratique très complet pour réglementer l'asile dans les 27 États membres. Les États candidats à l'adhésion s'efforcent d'aligner leurs lois et leurs procédures sur celles de l'Union. Les pays de la région ont également, dans leur quasi-totalité, ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.



Certains pays européens sont toujours confrontés à des problèmes complexes de nationalité et d'apatridie, essentiellement dus à la succession d'États. Cependant, sur les 48 États que compte l'Europe, seuls 32 sont signataires de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. La Croatie ayant adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie en 2010, l'Europe comprend désormais 20 États parties à ce traité.

Le discours populiste contre les étrangers s'amplifie dans bon nombre de pays européens et le racisme et la xénophobie ont des répercussions néfastes sur la vie des demandeurs d'asile, des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence du HCR. L'Organisation cherche à remédier à ce problème par le biais de nouveaux partenariats et de nouvelles stratégies visant à consolider les politiques et les systèmes d'intégration en Europe.

En 2010, l'Europe a prodigué son hospitalité à quelque 15 pour cent (1,59 million) des réfugiés du monde et accueilli environ un tiers des demandeurs d'asile (302 800 personnes), ce qui représente une légère hausse par rapport à 2009. Bien que le continent n'ait reçu que 2 pour cent des personnes déplacées par les troubles en Afrique du Nord en 2011, le débat public sur l'asile a été dominé par la question des mouvements de population entre les deux rives de la Méditerranée. Le HCR a appelé les États à témoigner leur solidarité en soutenant financièrement les pays d'Afrique du Nord qui accueillent des déplacés – mais aussi à entreprendre des activités de réinstallation au titre du partage des responsabilités. La mort par noyade d'environ 2 000 personnes (estimation) a mis en évidence la nécessité de se doter de dispositifs de sauvetage en mer plus efficaces et montré l'importance centrale de ce problème de protection pour tous les États méditerranéens.

Au premier semestre 2011, les 38 pays d'Europe au sujet desquels le HCR établit des statistiques ont reçu 144 000 demandes d'asile, soit une hausse de 16 pour cent par rapport à la même période en 2010. Parmi ces pays, les 27 États membres de l'Union ont enregistré quelque 123 400 requêtes d'asile, ce qui représente une

augmentation globale, essentiellement due aux événements en Afrique du Nord.

En ce qui concerne le nombre de demandes d'asile, le principal pays d'origine des requérants était l'Afghanistan, suivi de la Serbie et de l'Iraq. Au premier semestre 2011, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique ont reçu le plus grand nombre de demandes. En 2010, la protection internationale a été accordée dans quelque 55 000 cas, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni acceptant le plus grand nombre de dossiers.

### Priorités stratégiques en 2012

#### ○ Renforcer la protection par l'amélioration des régimes d'asile

L'accès au territoire, ainsi qu'à des procédures d'asile équitables et efficaces, reste au premier plan des priorités en Europe. Les mesures renforcées de contrôle aux frontières, les procédures accélérées, les accords de réadmission et une interprétation plus stricte des transferts au titre du règlement de Dublin peuvent aboutir à des situations où les personnes ne reçoivent pas la protection internationale à laquelle elles ont droit. Dans le cadre de sa coopération avec les États et avec Frontex, l'agence de gestion des frontières de l'Union européenne, le HCR recommandera d'intégrer des garanties de protection dans les mesures et les instruments de contrôle des migrations, notamment en ce qui concerne le sauvetage en mer.

Le Haut Commissariat observera également les conditions de détention et encouragera les États à rechercher des solutions de remplacement à la détention des demandeurs d'asile, notamment en créant des structures d'accueil adaptées. Une attention particulière sera accordée aux besoins spécifiques des enfants non accompagnés dans les procédures d'asile.

Bien que l'élaboration d'un régime d'asile européen commun ait progressé, le manque de cohérence continue de poser un problème essentiel, comme en témoignent les fortes divergences observées dans les taux de reconnaissance de groupes de demandeurs d'asile fort semblables. L'Organisation entend donc mener un

travail intensif avec les États membres et les institutions de l'UE, dont le Bureau européen d'appui en matière d'asile récemment créé et situé à Malte. En étroite coopération avec le Bureau d'appui, le HCR continuera d'épauler la Grèce dans l'édification de son régime d'asile, en participant aux travaux des organes décisionnaires de première et de seconde instance et en dispensant aux autorités des conseils et un appui relatifs à la formation, à la qualité des procédures et à d'autres domaines clés.

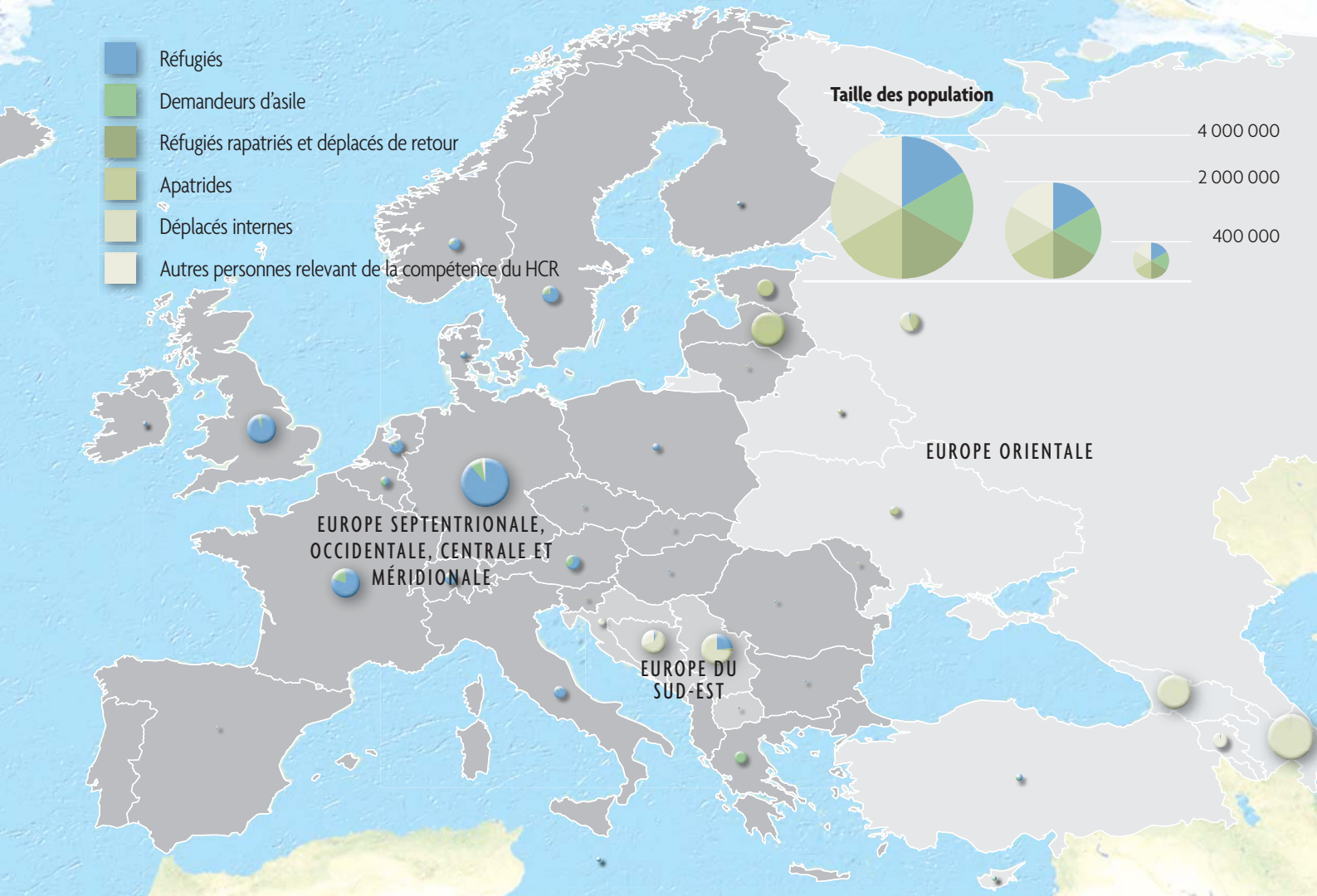
Compte tenu du niveau variable de développement des régimes d'asile en Europe orientale et en Europe du Sud-Est, le HCR continuera de conseiller les États sur les questions législatives et institutionnelles. Ces conseils sont d'une importance vitale, dans la mesure où les demandeurs d'asile arrivant dans la région ou la traversant au sein de mouvements migratoires mixtes sont de plus en plus nombreux.

La situation en Turquie devrait évoluer de manière significative, en raison de l'adoption d'une législation sur l'asile qui introduira un cadre juridique conforme aux normes internationales fondamentales, notamment en ce qui concerne les principes de non-discrimination et de non refoulement. L'approche axée sur les droits qui s'exprime dans cette législation permettra aux demandeurs d'asile d'accéder aux services essentiels. Le HCR prévoit d'aider la Turquie à se doter de la capacité technique nécessaire à la mise en œuvre de la nouvelle législation, et de contribuer à la rédaction de la législation subordonnée. Il renouvellera ses efforts pour rationaliser les procédures, de manière à réduire les délais d'attente pour les demandeurs d'asile et à s'adapter à l'augmentation de la demande en Turquie.

Le Haut Commissariat poursuivra ses interventions judiciaires à travers l'Europe, au niveau national et régional, lorsque des questions clés en matière de protection internationale seront en jeu.

#### ○ Appuyer des solutions durables et viables pour les réfugiés et les déplacés internes

Les solutions pour les réfugiés ainsi que pour les déplacés internes comprennent le retour volontaire et l'intégration sur place ; aussi le HCR jouera un rôle de



protection bien défini à cet égard et cherchera à impliquer d'autres acteurs dans le processus d'intégration à long terme.

En Europe du Sud-Est, le HCR aidera à apporter des solutions durables aux personnes toujours déplacées par le conflit qui a touché les Balkans occidentaux entre 1991 et 1995, en intensifiant son plaidoyer, en renforçant la protection et en mobilisant l'appui de la communauté internationale ainsi que des acteurs du développement.

Avec le soutien de l'Envoyé personnel du Haut Commissaire et d'importants donateurs, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro et la Serbie ont réactivé le processus de Sarajevo et ont convenu de résoudre les problèmes de déplacement qui perdurent depuis le conflit de 1991-1995. En coopération avec l'UE et l'OSCE, un fonds d'affectation spéciale multidonateurs, à vocation régionale, sera constitué pour venir en aide aux populations toujours déplacées.

Tout en réduisant son engagement opérationnel, le HCR continuera d'appuyer ce processus en s'acquittant

de sa fonction de protection, de suivi et de conseil. Il aidera également les pouvoirs publics à répondre aux besoins des personnes qui ont encore besoin d'aide pour s'intégrer dans leur lieu d'origine ou de déplacement. Dans ce contexte, le Haut Commissariat mobilisera le soutien d'acteurs intervenant dans le secteur du développement.

En Europe orientale, le HCR s'efforcera d'éliminer les obstacles à l'autosuffisance et à l'intégration des réfugiés – tels qu'un statut juridique inadéquat et des possibilités limitées en matière d'emploi – aggravés par le manque de logements. Une aide directe sera prodiguée aux personnes qui relèvent de sa compétence, dans la limite des ressources disponibles.

En Géorgie, l'Organisation tirera parti des progrès accomplis dans la quête de solutions durables en faveur des réfugiés, notamment par le biais de la naturalisation, en association avec des programmes de développement appuyés par le PNUD. Il est prévu d'étendre le partenariat du HCR avec le PNUD et le Gouvernement afin d'offrir une aide à d'autres groupes qui en ont

besoin dans diverses parties du pays.

L'engagement du HCR auprès des déplacés internes en Azerbaïdjan et en Géorgie complètera les efforts des Gouvernements, qui ont assumé la responsabilité première de l'action de protection et d'assistance en faveur des populations déplacées à l'intérieur de leur territoire. En Fédération de Russie, le HCR a mis un terme à ses activités d'assistance directe auprès des personnes déplacées au Nord-Caucase.

La mobilisation des acteurs du développement servira également à appuyer les solutions à long terme et à garantir la prise en compte des intérêts et des besoins des réfugiés et des autres déplacés dans les programmes de développement nationaux.

L'Organisation continuera à promouvoir un plus grand engagement européen dans la réinstallation et s'emploiera, en coopération avec l'Union européenne et certains États, à accroître les possibilités de réinstallation et à encourager la bonne intégration des réfugiés réinstallés. Il est encore nécessaire de réinstaller des personnes réfugiées dans certains pays européens, notamment en Turquie, du

## Informations financières

**Le budget global de l'Europe en 2012** a été fixé à 181,5 millions de dollars E.-U., ce qui représente une diminution de 13 pour cent par rapport au budget révisé de l'année 2011 et une baisse encore plus nette, de près de 29 pour cent, par rapport au budget révisé de 2010. Ceci s'explique principalement par la réduction incessante de certaines grandes opérations menées en Europe orientale et en Europe du Sud-Est. La plus grande partie du budget opérationnel est allouée aux réfugiés (68 pour cent), la partie restante étant ventilée comme suit : 6 pour cent pour les apatrides, environ 4 pour cent pour les activités de réintégration et 22 pour cent pour les déplacés internes. En 2013, les besoins budgétaires pour les opérations en Europe s'élèveront à 166,8 millions de dollars E.-U.

fait de la réserve géographique qui restreint les obligations découlant de l'adhésion de cet État à la Convention de 1951. Le HCR continuera à évaluer les demandes de statut de réfugié déposées par des ressortissants non européens en Turquie et cherchera à réinstaller ceux dont la qualité de réfugié a été reconnue.

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

La réunion intergouvernementale ministérielle qui doit avoir lieu en décembre 2011 sera suivie d'un dialogue ultérieur avec les États sur les questions en rapport avec l'adhésion aux Conventions de 1954 et de 1961 sur l'apatridie et leur mise en œuvre. En Europe, la priorité sera accordée à l'identification des apatrides, à la délivrance de papiers et à la prévention de l'apatridie.

En Europe du Sud-Est, une conférence a été consacrée en octobre 2011 à la délivrance des actes d'état civil et à l'enregistrement des naissances ; l'objectif était de remédier aux difficultés rencontrées par certaines populations rom et d'autres populations minoritaires en ce qui concerne l'accès aux documents officiels et à l'éventail complet des droits associés à la citoyenneté. Le HCR et ses partenaires tâcheront de trouver des mécanismes plus efficaces d'enregistrement à l'état civil dans la région et soutiendront d'autres efforts visant à prévenir et à réduire l'apatridie.

### ○ *Lutter contre la xénophobie et le racisme par le biais de nouveaux partenariats et renforcer les politiques d'intégration*

La lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée figure également au nombre des priorités du HCR en Europe. La gestion difficile de sociétés réunissant des cultures

diverses et l'évolution des mouvements migratoires ont mis à rude épreuve les structures sociales existantes. Dans un certain nombre de pays, les mouvements populistes ont réagi à ces changements et intensifié leur discours xénophobe et raciste.

Le HCR travaillera en étroite collaboration avec des institutions, des médias et des partenaires clés issus de la société civile et demandera instamment à tous les États européens de s'attaquer avec résolution à toutes les manifestations de racisme, y compris les propos incitant à la haine et les actes de violence qui en découlent, ainsi que de renforcer les politiques d'intégration. Un mémorandum d'entente relatif à la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, conclu par le HCR et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE en 2011, contribuera à ces efforts.

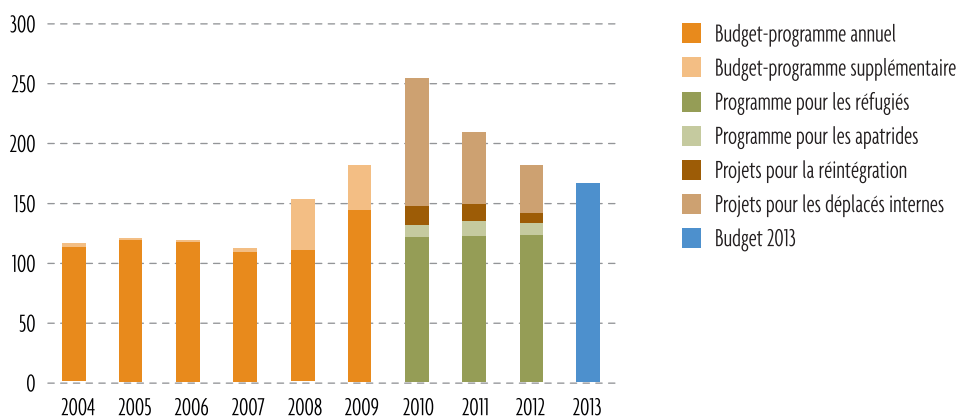
### ○ *Mobiliser un appui*

Le HCR continuera à coopérer étroitement avec des partenaires clés à l'échelon national et régional, dont les institutions de l'UE, le Conseil de l'Europe, l'OSCE, le Centre international pour le développement des politiques migratoires, le CICR et les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, et beaucoup d'autres. Le Haut Commissariat renforcera encore ses partenariats avec les organisations non gouvernementales (ONG) qui sont les principaux acteurs de la société civile pour les questions de protection, ainsi que pour l'accompagnement psychosocial et l'intégration.

À travers l'Europe, le HCR dialoguera avec les donateurs du secteur gouvernemental et du secteur privé, ainsi qu'avec le grand public, afin de mieux faire connaître la problématique du

## Budget du HCR en Europe 2004 - 2013

Millions (dollars E.-U.)



## BUDGET DU HCR EN EUROPE | DOLLARS E.-U.

Opération	2011 Budget révisé	2012				Total	2013
		PILIER 1 Programme pour les réfugiés	PILIER 2 Programme pour les apatrides	PILIER 3 Projets pour la réintégration	PILIER 4 Projets pour les déplacés internes		
<b>EUROPE ORIENTALE</b>							
Arménie	3 451 602	4 308 834	138 768	0	0	4 447 602	4 250 602
Azerbaïdjan	5 933 021	4 296 141	384 516	0	1 234 275	5 914 932	5 921 150
Fédération de Russie	24 308 250	9 583 476	506 698	0	0	10 090 175	10 756 000
Géorgie	18 635 733	2 074 376	736 931	0	12 142 791	14 954 098	14 323 384
Turquie	20 398 318	18 914 165	44 000	0	0	18 958 165	20 440 000
Ukraine - Bureau régional	11 080 404	8 547 574	653 685	0	0	9 201 259	9 278 201
<b>Sous-total</b>	<b>83 807 328</b>	<b>47 724 567</b>	<b>2 464 598</b>	<b>0</b>	<b>13 377 066</b>	<b>63 566 230</b>	<b>64 969 337</b>
<b>EUROPE DU SUD-EST</b>							
Bosnie-Herzégovine	17 520 923	4 428 850	1 809 413	0	8 786 737	15 025 000	9 154 490
Croatie	6 870 298	1 396 162	351 907	3 251 931	0	5 000 000	5 000 000
L'ex-République yougoslave de Macédoine	3 512 808	3 626 670	356 975	0	0	3 983 645	3 983 645
Monténégro	5 481 469	4 204 320	341 558	0	0	4 545 878	4 249 999
Serbie	42 246 910	10 124 995	1 991 985	4 862 864	18 020 157	35 000 000	28 250 000
<b>Sous-total</b>	<b>75 632 408</b>	<b>23 780 997</b>	<b>4 851 837</b>	<b>8 114 795</b>	<b>26 806 893</b>	<b>63 554 523</b>	<b>50 638 135</b>
<b>EUROPE SEPTENTRIONALE, OCCIDENTALE, CENTRALE ET MÉRIDIIONALE<sup>1</sup></b>							
Belgique - Bureau régional	12 840 977	13 918 971	1 317 258	0	0	15 236 229	13 571 750
Espagne	1 595 952	1 442 586	76 315	0	0	1 518 901	1 424 100
Hongrie - Bureau régional	9 822 606	10 291 749	828 957	0	0	11 120 706	11 273 614
Italie - Bureau régional	19 079 384	18 650 511	142 584	0	0	18 793 095	17 942 502
Suède - Bureau régional	2 773 516	2 173 852	610 039	0	0	2 783 891	2 737 323
Activités régionales	3 775 083	4 954 155	0	0	0	4 954 155	4 286 880
<b>Sous-total</b>	<b>49 887 519</b>	<b>51 431 824</b>	<b>2 975 154</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>54 406 978</b>	<b>51 236 170</b>
<b>Total</b>	<b>209 327 256</b>	<b>122 937 388</b>	<b>10 291 589</b>	<b>8 114 795</b>	<b>40 183 959</b>	<b>181 527 731</b>	<b>166 843 641</b>

<sup>1</sup> À partir de 2012, l'Europe centrale sera rattachée à la sous-région "Europe septentrionale, occidentale, centrale et méridionale".

déplacement forcé et de mobiliser des ressources pour les opérations qui visent à atténuer les effets du déplacement à travers le monde.

### | Défis |

La solidarité et le partage des responsabilités en Europe, ainsi qu'avec les pays non européens qui accueillent des réfugiés, demeurent des priorités pour le HCR. Un mécanisme plus équilibré de partage des responsabilités en Europe nécessitera un plaidoyer plus vigoureux auprès de pays comme la Grèce, qui sont soumis à une pression particulière, ainsi qu'un renforcement du soutien en leur faveur. La réforme et l'achèvement du régime d'asile européen commun d'ici à la fin de l'année 2012 exigeront une solide vision commune et une dynamique plus vigoureuse.

Le printemps arabe a généré des pressions migratoires, mais aussi des opportunités importantes dans la région méditerranéenne. Les profondes transformations qu'a connues la région doivent être abordées avec davantage de solidarité, notamment en déployant au besoin des efforts de réinstallation plus énergiques.

Les politiques restrictives adoptées en matière d'asile, associées à une amplification de la rhétorique hostile aux étrangers, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, ont dans certains cas rendu l'accès plus difficile et réduit l'espace de protection en Europe. Chaque fois que les demandeurs d'asile et les réfugiés sont présentés comme des menaces pour la sécurité et pour le bien-être, il importe de souligner que les réfugiés eux-mêmes sont menacés et qu'ils peuvent apporter beaucoup à leurs nouvelles communautés. ■