

| ENVIRONNEMENT OPÉRATIONNEL |

En Europe, le HCR mène une action incluant la promotion de régimes d'asile efficaces et équitables, la facilitation de l'intégration sur place, la protection dans le contexte des mouvements migratoires mixtes, les interventions d'urgence dans les crises de déplacement et la recherche de solutions durables. Le plaidoyer auprès des États et des institutions ainsi que le dialogue et la coopération avec la société civile et les médias sont au premier plan des priorités dans la région.

En raison des différences observées dans les régimes d'asile de divers États de l'Union européenne, il est nécessaire que l'ensemble des États membres s'engagent dans une coopération et une répartition des responsabilités plus pratiques. Pour sa part, le HCR contribuera à l'élaboration du régime d'asile européen commun (RAEC), qui se poursuit. Le Haut Commissariat observera et appuiera également le fonctionnement des régimes d'asile et les initiatives d'intégration sur place, y compris le regroupement familial. En outre, il coopérera avec des États qui ne sont pas membres de l'Union, comme les pays d'Europe orientale, du Caucase du Sud et des Balkans occidentaux, pour renforcer leurs systèmes d'asile.

Sachant que la Croatie doit adhérer à l'Union européenne en 2013 et que d'autres pays sont fermement engagés dans des procédures d'adhésion, l'Europe du Sud-Est est sillonnée par un nombre croissant de flux mixtes, composés de migrants et de demandeurs d'asile qui cherchent à se rendre en Europe occidentale. En Europe orientale, les régimes d'asile demeurent fragiles et vulnérables, à la merci des changements et des considérations politiques. Dans cette région opérationnelle, le HCR est préoccupé par les difficultés d'accès au territoire et aux procédures d'asile, par les cas de refoulement, par l'augmentation du nombre d'expulsions de personnes qui relèvent de sa compétence, les faibles taux de reconnaissance et, dans certains pays, le recours croissant à des formes de protection complémentaires pour des personnes qui répondent aux critères d'attribution du statut de réfugié. Les déplacements internes de grande ampleur continuent également de poser un grave problème en Europe orientale : par exemple, jusqu'à un million de personnes sont toujours déplacées dans le Caucase.

Des réfugiés irakiens débarquent à Hanovre (Allemagne), où ils ont été réinstallés.





EUROPE

Les principaux groupes de demandeurs d'asile en Europe sont originaires d'Afghanistan, du Pakistan, de la Fédération de Russie, de Serbie (Kosovo : Résolution 1244 (1999) du Conseil de Sécurité) et de Somalie. Ils sont aujourd'hui rejoints par les Syriens, qui ont été plus de 80 000 à s'enfuir en Turquie et dans d'autres pays voisins de la République arabe syrienne entre avril 2011 et septembre 2012. La Turquie a offert une aide importante et opportune aux Syriens, en les autorisant à accéder à son territoire, en favorisant leur protection temporaire et en accueillant la majorité d'entre eux dans des camps.

La Turquie a également été confrontée à une augmentation très sensible du nombre de demandeurs d'asile iraqiens au deuxième semestre 2011 et au premier semestre 2012. En conséquence, l'élaboration de procédures de détermination du statut et d'autres mécanismes de protection revêt une importance particulière, aussi bien en raison de la situation géographique du pays, qui est traversé par un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile, que de sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne.

Le nombre de demandeurs d'asile syriens a également augmenté dans les États membres de l'Union, en particulier en Allemagne et en Suède. La plupart des États de l'Union européenne suivent le conseil du HCR, qui est de s'abstenir d'expulser les Syriens et d'accorder une protection à ceux d'entre eux qui en ont besoin.

Une gestion des frontières sensible aux besoins de protection et respectueuse des obligations internationales des États est nécessaire pour répondre aux flux de migrants et de demandeurs d'asile qui parcourent l'Europe. Le sauvetage en mer, le débarquement et le partage des responsabilités pour assurer l'accès à la protection des personnes qui en ont besoin sont des enjeux majeurs en Méditerranée et dans les autres régions situées aux frontières maritimes de l'Europe. Le HCR poursuivra sa collaboration avec les États et d'autres acteurs sur ces problèmes, ainsi que sur la question de la traite des êtres humains et des enfants non accompagnés et séparés.

En 2012, la Bulgarie, le Portugal et la République de Moldova ont adhéré aux Conventions de 1954 et de 1961 sur l'apatridie et la Hongrie a décidé de lever ses réserves à l'application de la Convention de 1954, de sorte que 36 des 49 États européens sont aujourd'hui parties à la Convention de 1954. Vingt-quatre sont signataires de la Convention de 1961. Le HCR coopère avec la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, la Turquie et l'Ukraine pour aider ces pays à honorer l'engagement qu'ils ont pris, à l'occasion de la réunion intergouvernementale de commémoration organisée en décembre 2011, d'adhérer à l'un de ces traités ou aux deux. Il recommandera également aux États parties à la Convention de 1954 de mettre en place des procédures de détermination du statut s'ils ne l'ont pas déjà fait.

Le bureau régional du HCR pour l'Europe centrale, situé à Budapest, sera rationalisé en 2013. En prévision de la prochaine intégration de la Bulgarie et de la Roumanie dans la zone Schengen, la capacité de protection sera renforcée dans ces pays et le bureau en Slovaquie fermé. Enfin, le bureau national du HCR à Varsovie sera requalifié en bureau international, en raison de la situation géographique de la Pologne, aux frontières de l'Union européenne, et de la priorité accordée aux relations avec l'agence européenne de gestion des frontières, Frontex.

| Objectifs stratégiques en 2013 |

- *Préserver l'espace d'asile et l'accès au territoire tout en maintenant des conditions d'accueil acceptables pour les personnes qui relèvent de la compétence du HCR, notamment les personnes qui ont des besoins particuliers*

Les activités destinées à garantir l'accès à des régimes d'asile efficaces et équitables sont au cœur du travail du HCR en Europe, où le Haut Commissariat cherche en priorité à améliorer la qualité des décisions, à minimiser le recours à la détention, à venir en aide aux enfants non accompagnés et séparés et à promouvoir des politiques de protection sexospécifiques.

L'Organisation coopèrera plus activement à la mise en œuvre du RAEC en 2013, une fois les amendements législatifs au droit d'asile européen finalisés. Un nouveau mécanisme d'alerte rapide mis en place au titre du Règlement de Dublin et impliquant le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA), permettra d'identifier les États membres qui ont besoin d'un soutien. Le HCR continuera de promouvoir un partage plus effectif des responsabilités, notamment en raison de l'impact négatif du Règlement de Dublin sur de nombreux demandeurs d'asile.

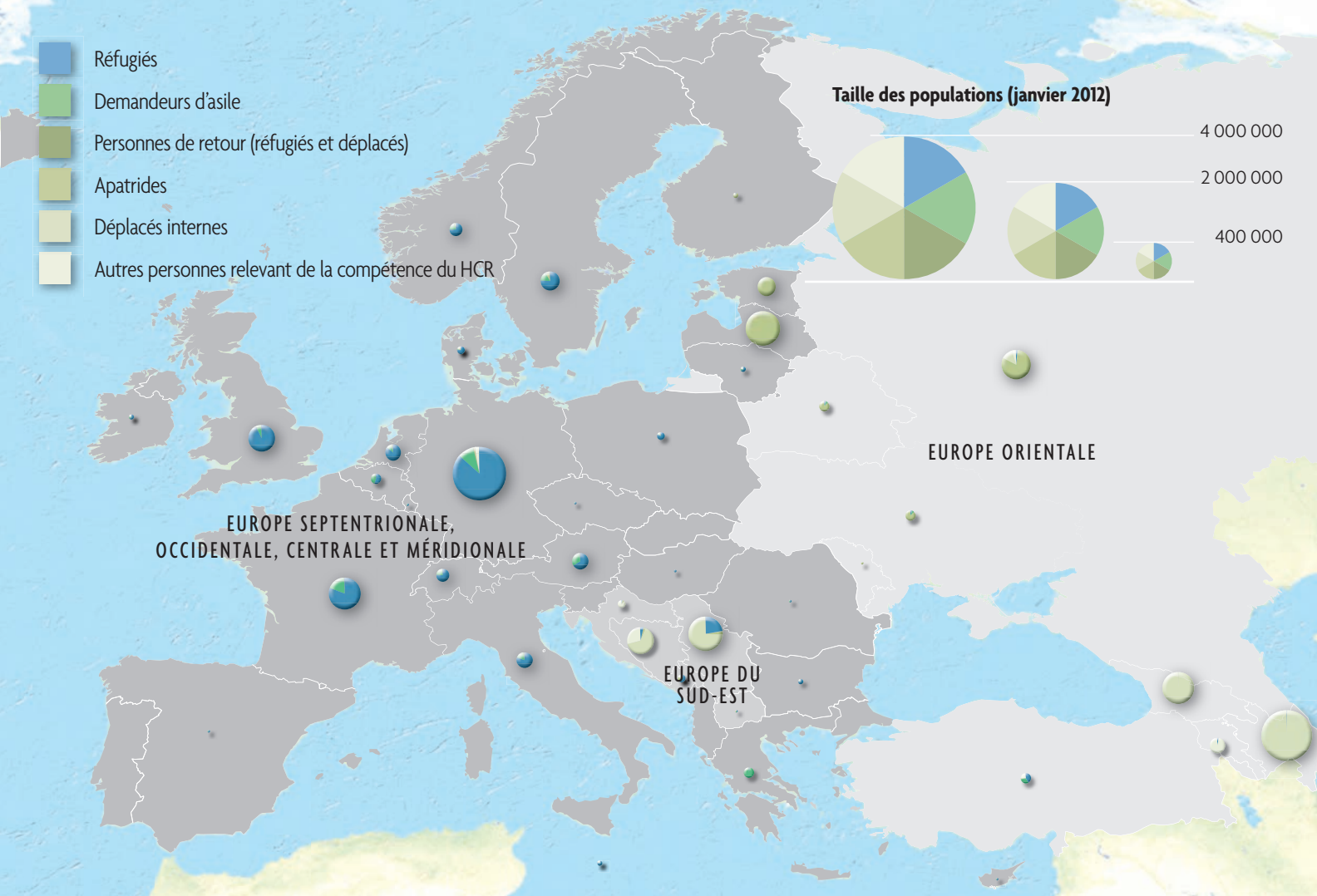
En Europe du Sud-Est, le HCR poursuivra une stratégie interorganisations fondée sur les droits afin de garantir l'identification des personnes qui ont besoin de protection internationale au sein des flux migratoires mixtes et une évaluation équitable de leurs besoins de protection. Si possible, ces personnes bénéficieront d'une aide à l'intégration sur place.

En Europe orientale, le HCR mettra l'accent sur les mesures d'assurance qualité pour renforcer les régimes d'asile nationaux, notamment en améliorant les dispositifs d'asile aux frontières et les conditions d'accueil.

○ Renforcer et préserver l'efficacité des régimes d'asile et de protection

L'Organisation aidera les autorités nationales à améliorer la protection des personnes qui ont des besoins particuliers en encourageant l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité (AGD) dans tous les programmes. La collaboration avec le système judiciaire sera renforcée par des formations, des interventions dans certaines affaires plaidées devant des cours et un dialogue avec les réseaux juridiques.

En coopération avec le BEA, le HCR appuiera la refonte du régime d'asile en Grèce. Le Haut Commissariat continue de participer aux procédures d'asile en Espagne, en France et en Italie et communique des commentaires et des conseils sur la législation et la politique en matière d'asile dans tous les États européens. Il publiera des articles sur la situation de l'asile dans les pays où ils pourront servir au renforcement des politiques et des pratiques de protection. Les activités et les mécanismes destinés



à assurer la qualité à l'échelon national seront également soutenus. En outre, des procédures opérationnelles standard, destinées à lutter contre la violence sexuelle et sexiste, seront mises en œuvre dans des pays d'Europe centrale.

Le HCR collaborera en outre avec l'OSCE pour intégrer la problématique du déplacement et de la protection dans les programmes de gestion des conflits ; par exemple, une liste de contrôle sur la protection aux différents stades du cycle d'un conflit, conjointement élaborée, sera utilisée dans les missions de l'OSCE sur le terrain en Europe, dans le Caucase et en Asie centrale.

○ *Garantir des solutions durables*

L'intégration des bénéficiaires de la protection dans leur nouvelle société reste très problématique dans bon nombre de pays. Le renforcement de la capacité d'intégration, la promotion du regroupement familial, le recensement des bonnes pratiques et la prévention ainsi que le suivi des crimes motivés par la haine feront partie du travail du HCR en 2013. Dans ce cadre, le HCR mettra en œuvre un projet du Fonds

européen pour les réfugiés, destiné entre autres choses à évaluer l'intégration des réfugiés, dans huit pays.

Le HCR travaillera avec les institutions, les gouvernements et la société civile en vue d'accroître le nombre de places de réinstallation offertes par les pays de l'Union européenne, en cherchant à atteindre la cible de 20 000 places d'ici à 2020. Il coopèrera avec l'Allemagne à l'application du nouveau programme de réinstallation du pays, tandis que la Belgique et l'Espagne bénéficieront d'une aide pour réinstaller respectivement 100 et 80 réfugiés. Les centres de transit en cas d'urgence situés en Roumanie et en République slovaque offriront un abri sûr aux réfugiés en route pour un pays de réinstallation. Le Haut Commissariat poursuivra sa collaboration avec les pays de réinstallation existants et les organisations concernées, dont l'OIM et la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM).

Dans les Balkans, l'Organisation orientera encore davantage son action sur les régimes de protection

et d'asile et se consacrera, en collaboration avec les organismes de développement, à la mise en œuvre de solutions durables. Conformément aux conclusions de la Conférence des donateurs organisée à Sarajevo en avril 2012, le HCR conservera un rôle de protection conséquent dans la région en suivant l'application du Programme de logement régional. Cette importante initiative s'inscrit dans une stratégie globale de solutions durables destinée à mettre fin à une situation de déplacement prolongée. Un dialogue a été entamé pour débattre de l'application des clauses de cessation aux réfugiés croates et bosniaques ayant fui le conflit de 1991-1994 dans les Balkans. En Europe orientale, le HCR redoublera d'efforts pour trouver des solutions à la situation d'un millier de réfugiés afghans accueillis en Fédération de Russie, et contribuera dans le même temps à l'autonomisation des plus vulnérables des personnes qui relèvent de sa compétence en Arménie. Les partenaires locaux et les institutions de ces pays seront mobilisés pour appuyer l'intégration sur place.

Informations financières

Le budget global pour l'Europe en 2013 a été fixé à 197 millions de dollars E.-U., y compris les besoins liés à l'appui continu au processus de réforme de l'asile en Grèce.

Ce budget représente une augmentation de 2,2 millions de dollars E.-U. par rapport au budget actuel pour 2012 qui s'élève à 194,8 millions de dollars E.-U. Cependant, le budget sera ultérieurement révisé afin de répondre aux besoins additionnels liés à la présence de réfugiés syriens en Turquie et qui n'ont pu être évalués au moment où le budget a été approuvé.

La plus grande partie du budget opérationnel de l'Europe est allouée aux réfugiés (73 pour cent). Une part de 6 pour cent est affectée aux apatrides, quelque 4 pour cent aux activités de réintégration et 17 pour cent aux déplacés internes.

○ Prévenir et résoudre les situations d'apatridie

Les causes de l'apatridie en Europe sont diverses, puisque ce problème est non seulement lié à la désintégration des États mais à l'enregistrement insuffisant des naissances et à des lacunes dans les régimes de migration et d'asile. Le HCR intensifiera son plaidoyer auprès des gouvernements et d'autres intervenants clés en vue d'inciter les États non signataires à adhérer aux Conventions sur l'apatridie et d'encourager l'identification des lacunes dans la protection et les solutions.

L'Organisation appuie la mise en place de nouvelles procédures de détermination du statut, comme en Géorgie et en République de Moldova en 2012, et les efforts déployés pour consolider les procédures existantes, comme en Hongrie. À l'issue des études entreprises pour faire le point sur les populations apatrides dans les États baltes et nordiques, une conférence examinera, au début de l'année 2013, les moyens de prévenir et de réduire les cas d'apatridie dans ces pays.

Les efforts entrepris à l'échelle régionale pour veiller à ce que les membres de la minorité rom reçoivent des papiers d'identité et soient inscrits à l'état civil, notamment les projets entrepris dans le cadre de la Décennie de l'inclusion des Roms (2005-2015), bénéficieront de l'appui vigoureux du HCR. En Europe du Sud-Est, le Haut Commissariat viendra en aide aux personnes qui cherchent à obtenir des actes d'état civil et à déclarer tardivement des naissances.

○ Renforcer les relations extérieures du HCR et mobiliser un appui

La sensibilisation de l'opinion aux questions de protection internationale et de déplacement et la promotion d'attitudes plus positives à l'égard des réfugiés au sein des populations d'accueil demeureront au premier plan des priorités. À cette fin, le HCR travaillera avec les médias nationaux

et régionaux, et coopérera avec les institutions et les agences européennes par l'intermédiaire de bureaux de liaison situés à Vienne (OSCE), à Strasbourg (Conseil de l'Europe), à Malte (BEA) et à Varsovie (Frontex).

De surcroît, le Haut Commissariat coopérera avec le Conseil de l'Europe et ses différents organes pour promouvoir l'accès des réfugiés et des demandeurs d'asile aux droits économiques et sociaux en Europe.

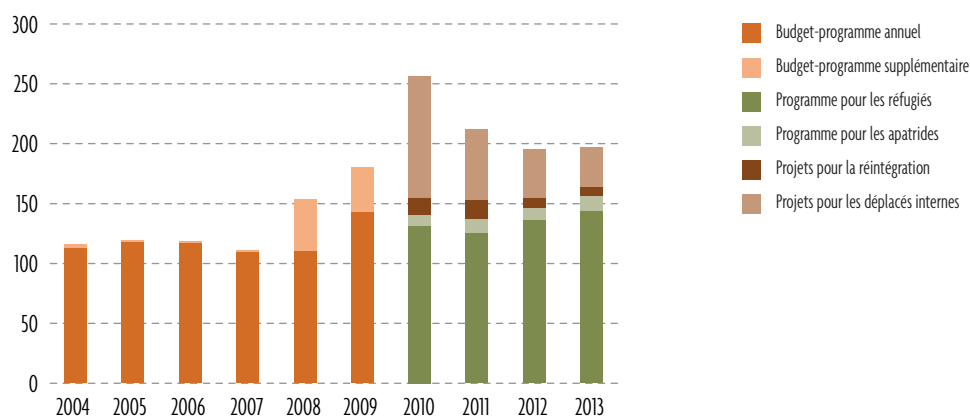
| Défis |

Les réponses aux mouvements migratoires mixtes aux frontières orientales et méridionales de l'Union européenne doivent être améliorées, en mettant l'accent sur le renforcement de la protection dans les Balkans occidentaux et en Europe orientale. Les réfugiés ne reçoivent pas tous la protection dont ils ont besoin en raison d'obstacles entravant l'accès au territoire, ainsi que de divergences et de failles dans les procédures. L'amélioration de la qualité des procédures est particulièrement importante dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, qui servent souvent de pays de transit aux demandeurs d'asile.

Certains États d'Europe orientale sont passés outre les arrêts interlocutoires de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui a provoqué plusieurs cas de refoulement. Dans certains États de cette sous-région, il est toujours très difficile de garantir le respect du droit d'asile lorsque les pays d'origine adressent des demandes d'extradition. Des défis persistent également en ce qui concerne les situations de déplacement interne au Caucase du Nord et du Sud, ainsi que la fin des déplacements au Kosovo (Résolution 1244 (1999) du Conseil de Sécurité) et dans les pays des Balkans occidentaux, en particulier chez les communautés marginalisées comme les communautés roms.

Budget du HCR en Europe 2004 - 2013

Millions (dollars E.-U.)



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

Opération	2012 Budget révisé (au 30 juin 2012)	2013				Total
		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	
EUROPE ORIENTALE						
Arménie	4 448 602	4 051 310	70 000	0	0	4 121 310
Azerbaïdjan	5 916 430	4 527 791	323 577	0	1 048 634	5 900 002
Géorgie	14 959 095	2 128 385	802 505	0	12 027 628	14 958 518
Fédération de Russie	10 094 175	7 737 377	593 503	0	0	8 330 881
Turquie	32 256 776	42 901 349	173 391	0	0	43 074 740
Ukraine - Bureau régional ¹	9 207 759	11 499 055	1 315 000	0	0	12 814 055
Sous-total	76 882 836	72 845 268	3 277 976	0	13 076 262	89 199 506
EUROPE DU SUD-EST						
Bosnie-Herzégovine	15 029 004	3 401 137	1 635 388	0	4 117 965	9 154 490
Croatie	5 002 999	1 622 263	408 355	2 969 382	0	5 000 000
Kosovo (S/RES/1244 (1999))	12 005 007	3 127 063	1 371 308	4 251 861	216 667	8 966 898
Monténégro	4 550 882	4 298 063	247 815	0	0	4 545 879
Serbie	23 008 300	2 132 422	1 202 358	0	15 915 221	19 250 000
L'ex-République yougoslave de Macédoine	3 985 647	3 597 817	385 829	0	0	3 983 646
Sous-total	63 581 840	18 178 765	5 251 053	7 221 243	20 249 852	50 900 913
EUROPE SEPTENTRIONALE, OCCIDENTALE, CENTRALE ET MÉRIDIONALE						
Belgique - Bureau régional ²	15 291 335	12 667 947	1 710 838	0	0	14 378 785
Hongrie - Bureau régional ³	11 143 005	9 903 173	1 389 143	0	0	11 292 316
Italie - Bureau régional ⁴	18 958 690	21 016 381	210 702	0	0	21 227 083
Espagne	1 520 606	1 430 778	28 343	0	0	1 459 121
Suède - Bureau régional ⁵	2 786 892	2 600 465	773 066	0	0	3 373 531
Activités régionales	4 604 653	5 167 316	0	0	0	5 167 316
Sous-total	54 305 180	52 786 061	4 112 091	0	0	56 898 152
Total	194 769 857	143 810 094	12 641 120	7 221 243	33 326 114	196 998 571

¹ Inclut les activités au Bélarus et en République de Moldova.

² Inclut les activités en Autriche, France, Allemagne, Irlande, aux Pays-Bas, du Bureau de liaison en Suisse et au Royaume-Uni.

³ Inclut les activités en Bulgarie, République tchèque, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

⁴ Inclut les activités en Albanie, à Chypre, en Grèce et à Malte.

⁵ Inclut les activités au Danemark, en Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie et Norvège.

Le HCR a attiré l'attention sur la situation difficile des demandeurs d'asile, notamment des demandeurs placés en détention, dans certains pays européens. Il est impératif de veiller à ce que les demandeurs d'asile ne soient placés en détention qu'en dernier recours, avec des garanties adéquates et dans des conditions acceptables.

Les conditions d'accueil offertes dans certains États de l'Union européenne ne répondent pas encore aux besoins de toutes les personnes qui demandent une protection. Il est toujours difficile de garantir des conditions d'hébergement

satisfaisantes, notamment pour les personnes vulnérables. Pour répondre à la situation spécifique des enfants non accompagnés et séparés, le HCR continuera de travailler avec des pays d'Europe septentrionale et occidentale à la préparation de directives sur la détermination de l'intérêt supérieur, à paraître prochainement.

Les difficultés économiques auxquelles sont confrontés certains pays d'Europe occidentale ont entraîné une réduction des services offerts aux réfugiés. Le ton du débat public sur l'asile s'est durci et le HCR a dû

intensifier ses efforts pour lutter contre le racisme et la xénophobie à l'endroit des réfugiés.

En Europe orientale, certains gouvernements ont des difficultés à honorer leurs engagements, concernant le respect des normes internationales de protection, en raison de ressources limitées. Dans cette région aussi, la xénophobie et le racisme font obstacle à l'intégration des réfugiés.

La prise en charge des besoins d'une population réfugiée en milieu urbain, toujours plus nombreuse, continuera d'engendrer des défis en Turquie. ■