

**Comité exécutif du
Programme du Haut Commissaire**

Distr. : restreinte
19 février 2020
Français
Original : anglais et français

Comité permanent
77^e réunion

Actualisation des opérations du HCR en Europe**A. Analyse de la situation, y compris les nouveaux développements**

Le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile qui arrivent en Europe par les itinéraires de la Méditerranée a diminué, passant de 141 472 personnes en 2018 à 125 472 en 2019, conformément à la tendance constatée depuis 2015. Dans ce contexte, de nouveaux schémas d'arrivée ont aussi été observés. Alors que le nombre d'arrivées par la mer a diminué de plus de la moitié en 2019 en Italie et en Espagne, il a presque doublé en Grèce et représente près de 60 % de toutes les arrivées par voie maritime dans des pays côtiers européens en 2019. Plus d'un tiers de ces nouveaux arrivants en Grèce étaient des enfants, dont 5200 mineurs non accompagnés. Cette réalité soulève de profondes inquiétudes en matière de protection, d'autant que les conditions sur les îles de la mer Égée se sont aussi visiblement aggravées en raison de la lenteur des transferts vers le continent et du surpeuplement qui en résulte.

On estime que 1327 personnes ont perdu la vie en Méditerranée en 2019. Bien que l'on pense que ce chiffre ait diminué de plus de 30 % depuis 2018, le nombre des décès par rapport à celui des arrivées a augmenté. Les opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée ont vu leur capacité opérationnelle se réduire encore en 2019, et seuls des progrès limités ont été faits pour assurer des dispositifs de débarquement prévisibles. La coopération entre les États situés des deux côtés de la Méditerranée afin de réduire la migration irrégulière s'est poursuivie, y compris en renforcement les garde-côtes libyens. En conséquence, 45 % de personnes en moins que l'année précédente ont tenté de traverser la Méditerranée depuis la Libye, tandis qu'une proportion plus importante de personnes ont été débarquées et placées en détention en Libye.

Les mouvements mixtes à travers l'Europe du Sud-Est se sont poursuivis en 2019, avec 53 116 personnes selon les estimations qui sont arrivées et/ou ont transité dans la région au cours de l'année. Ce chiffre représente une hausse de 27 % des arrivées par rapport à 2018, qui pèse sur les capacités d'accueil locales et se traduit par des risques accrus en matière de protection. Le HCR continue à travailler avec les pays de la région au renforcement de leur système d'asile et à l'amélioration de leur capacité d'accueil, tout en plaidant pour un environnement propice à l'inclusion des réfugiés et à leur intégration éventuelle.

Si le nombre total des demandes d'asile reçues par les 32 pays européens¹ en 2019 est resté relativement constant par rapport à 2018, certains pays – dont la Croatie, Malte et la Slovaquie – ont enregistré une hausse notable. L'Espagne a aussi reçu plus de 107 000 demandes en 2019, soit 50 % de plus qu'en 2018, principalement à cause d'une augmentation des demandes déposées par des Vénézuéliens, des Colombiens et des ressortissants des pays l'Amérique centrale. Ailleurs dans la région, la Turquie est restée le plus grand pays d'accueil de réfugiés, avec environ 4 millions de réfugiés, dont 3,6 millions de Syriens. En Ukraine, 1,5 million de personnes sont toujours victimes du

¹ Ce chiffre inclut 28 pays de l'Union européenne plus quatre pays de l'Association européenne de libre-échange (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse).

conflit et/ou d'un déplacement interne mais le HCR a noté des avancées positives sur la voie d'une désescalade des tensions dans l'est de l'Ukraine vers la fin 2019.

Les investissements dans l'intégration socioéconomique des réfugiés et des migrants ont continué à afficher des progrès et un potentiel significatifs : les exemples de bonnes pratiques, en particulier au niveau municipal, sont évidents dans de nombreuses régions de l'Europe. Des efforts plus importants sont toutefois nécessaires pour assurer une inclusion sur le marché du travail, supprimer les obstacles administratifs et améliorer l'accès aux services sociaux.

B. Progrès et défis pour atteindre les priorités stratégiques globales

Assurer une réponse opérationnelle efficace

Le processus de transformation en cours au HCR a culminé fin 2019 avec la transition vers une structure organisationnelle décentralisée. Alors que le Bureau régional pour l'Europe reste à Genève, le processus de changement a fortement augmenté les capacités de sa deuxième ligne de défense afin d'aider les opérations-pays, d'assurer des approches cohérentes de la planification des ressources et de l'établissement des budgets, de garantir une exécution de qualité des activités de plaidoyer et des programmes, de coordonner l'engagement externe, et de gérer les nouveaux risques et les nouvelles possibilités de manière plus proactive. Au niveau du terrain, plusieurs bureaux régionaux ont aussi été restructurés, afin de garantir l'exercice optimal des nouveaux rôles, pouvoirs et responsabilités en vertu d'un cadre d'allocation des ressources révisé.

En Grèce, avec le financement de la Commission européenne, le HCR et le Gouvernement de la Grèce ont mis en place des modalités de transition de la gestion du [Programme d'aide d'urgence à l'intégration et à l'hébergement](#) de grande ampleur du HCR au gouvernement. Le plan de transition envisage le transfert de l'ensemble des 25 500 places destinées à des demandeurs d'asile dans des appartements du gouvernement d'ici la fin 2020. Le bureau coopère aussi avec les autorités grecques afin de transférer le programme d'assistance en espèces en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés du HCR aux autorités nationales en 2021.

En Ukraine, le HCR a réduit ses interventions opérationnelles conformément à sa stratégie pluriannuelle et multi-partenaires. Cette réduction de son engagement opérationnel a été possible en exploitant les capacités et les expertises nationales disponibles, tandis que les interventions du HCR se sont recentrées sur des zones géographiques qui en avaient le plus besoin et où moins d'autres acteurs étaient présents.

Réformer le Régime d'asile européen commun et renforcer la réponse européenne collective

La nouvelle Commission européenne, entrée en fonction en décembre 2019, a indiqué qu'elle envisageait l'élaboration d'un nouveau « Pacte » global sur la migration et l'asile début 2020. Cette initiative vise à susciter un appui en vue de l'adoption de réformes profondes des procédures d'asile existantes et de mesures de solidarité plus importantes entre États de l'Union européenne à travers le nouveau pacte.

Pour garantir un partage durable et efficace des responsabilités entre les États membres de l'Union européenne, le HCR continue à plaider pour un appui vigoureux en faveur de l'intégration des personnes ayant obtenu la protection internationale, afin de promouvoir l'inclusion sociale et l'autonomie, et d'atténuer les migrations secondaires irrégulières. Pour les personnes ayant été considérées comme n'ayant pas besoin de la protection internationale, le HCR invoque la mise en place de mécanismes de retour renforcés et plus efficaces.

Le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont défendu leurs propositions communes de création d'un mécanisme de débarquement et de traitement prévisible à la suite des opérations de secours en Méditerranée. Avec l'appui opérationnel des deux organisations, les propositions sont conformes à la position de non-retour en Lybie du HCR et s'appuient sur les bonnes pratiques issues de dispositifs nationaux

ad hoc passés. L'instauration de dispositifs concrets, prévisibles et fiables est restée problématique en raison des perspectives divergentes entre les États membres de l'Union européenne. En septembre 2019, certains États membres ont soutenu la proposition d'établir un mécanisme prévisible temporaire pour le débarquement et la relocalisation des personnes secourues en Méditerranée. La « Déclaration de Malte » cherche à remédier aux longs arrangements ad hoc bateau par bateau, qui compromettent la sécurité des personnes secourues et des équipages, et portent atteinte au régime international du sauvetage tel qu'il est prévu par le droit maritime. Des procédures opérationnelles standard devant être utilisées pour le débarquement des navires affrétés par des ONG en Italie et à Malte ont été définies et acceptées de manière informelle par certains États membres de l'Union européenne. Le redéploiement de capacités importantes de recherche et de sauvetage en Méditerranée reste l'une des composantes essentielles de la lutte contre les risques auxquels sont exposées les personnes, y compris les demandeurs d'asile, qui empruntent l'itinéraire de la Méditerranée centrale.

Sauvegarder l'espace d'asile et instaurer des systèmes de protection efficaces, y compris dans le contexte des mouvements mixtes

Le Groupe d'appui mondial à la capacité d'asile, disposition clé du Pacte mondial sur les réfugiés, a été officiellement lancé lors du Forum mondial sur les réfugiés en décembre 2019. Les États de la région ont déclaré qu'ils souhaitaient contribuer aux initiatives futures du Groupe d'appui ou en bénéficier. Entre-temps, le HCR a continué à aider les États de la région à perfectionner leur système d'asile par un certain nombre d'initiatives de renforcement des capacités destinées à améliorer l'identification des personnes ayant besoin de la protection internationale, ainsi que des personnes ayant des besoins spécifiques. Le HCR coopère étroitement avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile à cet égard, contribuant à certaines de ses initiatives dans l'Union européenne et coordonnant les activités de développement des capacités dans d'autres pays.

Dans l'Europe du Sud-Est, qui constitue un corridor de transit clé pour les mouvements mixtes, un certain nombre d'initiatives nationales et régionales ont été lancées pour aider les fonctionnaires chargés des questions d'asile et de réfugiés. Ces activités ont été menées dans le cadre de la phase du programme « Instrument d'aide à la pré-adhésion » de l'Union européenne, qui a débuté le 1^{er} juillet 2019. En collaboration étroite avec l'OIM, le HCR continue à se concentrer sur l'apport d'informations sur les procédures d'asile et les services existants, l'assistance juridique, l'appui psychosocial, la fourniture d'abris sûrs pour les survivant(e)s de la violence sexuelle et de genre, et la création de mécanismes d'identification et d'orientation pour les personnes ayant des besoins spécifiques.

En Europe de l'Est, le Gouvernement de l'Ukraine a consulté le HCR concernant la préparation d'une nouvelle législation sur l'asile, et les initiatives de renforcement des capacités visant à soutenir le Gouvernement du Bélarus se sont poursuivies. En Turquie, le HCR a continué à soutenir la Direction générale de la gestion des migrations, qui assume la pleine responsabilité de l'enregistrement et de la détermination du statut de réfugié depuis 2018. La réduction du nombre de dossiers d'enregistrement en attente, l'enregistrement rapide et la délivrance de documents, ainsi que le renforcement des processus décisionnels sont restés des éléments clés du rôle d'appui du HCR en Turquie. Dans l'Union européenne, le HCR apporte une expertise technique afin de mettre en œuvre des procédures accélérées et simplifiées, conformément aux recommandations du document du HCR « Fair and fast » (justes et rapides) publié en 2018.

Promouvoir des conditions d'accueil acceptables

Afin de s'assurer du respect de normes minimums, en particulier dans les régions qui connaissent un grand nombre d'arrivées, le HCR a continué à suivre les conditions d'accueil de première et deuxième ligne. L'Organisation a travaillé étroitement avec les autorités et d'autres parties prenantes afin d'apporter une expertise technique, de développer des capacités et de renforcer les systèmes d'accueil, y compris par des interventions opérationnelles directes en cas de besoin.

Ces actions ont notamment porté sur la création de mécanismes d'identification et d'orientation des personnes ayant des besoins spécifiques, ainsi que sur la prévention et l'intervention en matière de violence sexuelle et de genre, et les questions de protection de l'enfant. Des problèmes subsistent néanmoins dans de nombreux pays de la région, notamment : i) des conditions d'accueil inadéquates ; ii) le manque de lieux d'hébergement et de personnel ; iii) l'absence de services élémentaires ; iv) des mécanismes insuffisants d'identification et de prise en charge des personnes ayant des besoins spécifiques ; et v) le recours à la mise en détention ou à des lieux fermés, y compris pour les enfants non accompagnés ou séparés et les familles ayant des enfants.

En Grèce, les structures existant sur les îles, en particulier à Samos et Lesbos, continuent à nécessiter d'importantes améliorations pour remédier au surpeuplement dramatique et à l'insuffisance des services. Les principaux problèmes résident dans le surpeuplement des structures d'accueil ; leur éloignement et leur isolement ; le type d'abri utilisé ; le manque de sécurité ; et les restrictions d'accès aux services sociaux, y compris en matière de santé et de santé mentale, en particulier pour les enfants, les mineurs non accompagnés et les personnes ayant des besoins spécifiques.

À Chypre, l'augmentation des arrivées depuis 2018 a mis en évidence la nécessité d'une stratégie globale pour lutter contre les problèmes existants ou nouveaux, avec notamment des efforts pour renforcer les capacités d'accueil. Malte se heurte aux mêmes difficultés, qui ont conduit le gouvernement à revoir son approche de l'accueil.

Grâce aux fonds de la Commission européenne, le HCR a mené à terme, en 2019, un projet visant à renforcer les conditions d'accueil pour les enfants non accompagnés ou séparés dans sept pays². Ce projet était axé sur la garde des enfants, l'intégration de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les processus d'asile et l'orientation vers des systèmes nationaux de protection de l'enfance. En outre, le HCR a travaillé en partenariat avec l'OIM, la Fondation Lumos et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour faire l'inventaire des dispositifs de prise en charge alternatifs dans six pays de la région et utiliser les informations obtenues pour définir une politique et des processus décisionnels assurant une prise en charge intégrée, centrée sur les droits de l'enfant, et fondée sur la famille et la communauté pour les enfants migrants, demandeurs d'asile et réfugiés non accompagnés.

Renforcer les approches participatives et reposant sur la communauté

Les bureaux du HCR en Europe ont continué à œuvrer au renforcement des approches participatives et reposant sur la communauté ayant pour but d'améliorer la protection et l'inclusion socioéconomique des réfugiés et des demandeurs d'asile. Des projets pilotes visant à renforcer la communication et l'engagement de la communauté se sont poursuivis en Espagne, en France, en Hongrie et en Suède. Le HCR a soutenu l'introduction d'un éventail d'interventions reposant sur la communauté, dont un mécanisme de coordination des actions de sensibilisation (Hongrie) et un programme de volontaires chargés de mener des actions de proximité avec les réfugiés (Espagne). L'Italie, quant à elle, a mis en œuvre avec succès un programme renforçant les capacités des organisations dirigées par des réfugiés, qui a fourni un appui à dix organisations en 2018 et seize en 2019, afin de faciliter la participation des réfugiés aux activités économiques, sociales et culturelles.

Le HCR a continué à renforcer ses canaux d'information et de communication avec les personnes relevant de sa compétence à travers son site Internet [UNHCR 'help' website](#) (Allemagne, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Grèce, Turquie et Ukraine), ainsi que des outils d'information adaptés aux enfants. Des évaluations participatives ont été régulièrement menées dans tous les pays de la région, y compris pendant les opérations de suivi de l'accueil et de la protection. Des efforts supplémentaires ont aussi été déployés en 2019 pour travailler avec les autorités à l'établissement de mécanismes de retour efficaces sur les programmes et les interventions.

² Les pays concernés étaient l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Le deuxième fonds européen d'initiative pour la jeunesse a été lancé en 2019, avec onze petites subventions accordées à des projets dirigés par des jeunes dans la région. Les projets étaient innovants et variés, et portaient notamment sur la création d'une coalition des jeunes en Arménie, d'ateliers sur le journalisme et d'activités génératrices de revenus en Grèce, ainsi que d'un pôle des technologies de l'information en Ukraine. Le HCR a aussi continué à soutenir la participation des jeunes réfugiés aux manifestations du Parlement européen des jeunes en Allemagne, en Arménie et en Espagne.

Obtenir des solutions pour les réfugiés et les déplacés internes

Conformément aux dispositions du Pacte mondial sur les réfugiés, l'Union européenne a fait des efforts majeurs pour lutter contre le manque de places de réinstallation, notamment i) l'engagement des États membres de l'UE à offrir plus de 30 000 places en 2020 et à soutenir la réinstallation par des financements suffisants, y compris pour les mécanismes de transit d'urgence au Niger et au Rwanda ; ii) l'engagement de promouvoir la proposition d'un Cadre de l'Union pour la réinstallation ; et iii) le renforcement des sociétés d'accueil, en exploitant les nombreuses initiatives locales qui contribuent de manière proactive à la protection et à l'intégration des réfugiés. En outre, lors du Forum mondial sur les réfugiés, les pays couverts par le Bureau régional du HCR pour l'Europe se sont engagés à soutenir les pays d'accueil avec plus de 132 engagements dans des secteurs incluant le partage des responsabilités, les solutions et la capacité de protection.

Les initiatives de parrainage fondé sur la communauté prennent de l'ampleur, avec des dispositifs pilotes mis en place en Allemagne, en Espagne, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. D'autres initiatives sont aussi venues des communautés, comme la proposition de corridors humanitaires par les organisations confessionnelles en Europe ; la facilitation des évacuations depuis la Libye par les États ; la délivrance de visas humanitaires aux réfugiés ; et la mobilisation de ressources par les milieux universitaires afin de faciliter l'accès aux études en Europe.

Prévenir et résoudre les situations d'apatridie

Le Segment de haut niveau sur l'apatridie qui s'est tenu lors de la 70^e session annuelle du Comité exécutif en octobre dernier a marqué un jalon important dans la lutte contre l'apatridie en Europe. Quatorze pays européens ont présenté en tout 40 engagements, allant de l'adoption de lois permettant de prévenir l'apatridie à la naissance à l'adhésion aux conventions relatives à l'apatridie. Certains de ces engagements ont déjà été concrétisés, comme l'adhésion de Malte à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides en décembre 2019 et l'adhésion de la Macédoine du Nord à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie en janvier 2020. En novembre 2019, la Suède a officiellement retiré ses réserves à la Convention de 1954, ainsi que ses réserves correspondantes à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Des progrès ont également été accomplis dans plusieurs États européens en matière de prévention de l'apatridie à la naissance. La Bulgarie a commencé à modifier le règlement d'application de la Loi sur les étrangers, permettant aux apatrides reconnus d'obtenir un permis de résidence permanent, tandis qu'en novembre, la Croatie a amendé sa Loi sur la citoyenneté, incluant des garanties importantes pour les enfants nés à l'étranger qui, sinon, seraient apatrides. En octobre, le parlement letton a adopté une réforme prévoyant l'octroi automatique de la citoyenneté aux enfants dits « non-citoyens » en Lettonie nés après le 1^{er} janvier 2020.

Renforcer les relations extérieures et le plaidoyer, et mobiliser un appui

Bien que le nombre des nouvelles arrivées en Europe continue à diminuer, les médias ont continué à manifester un vif intérêt pour les réfugiés et les migrations, et ont souvent contribué à polariser davantage le débat public. Parallèlement, on a assisté en 2019 à de nombreuses expressions de solidarité à différents niveaux, notamment parmi les organisations locales, les municipalités et les communautés qui accueillent des réfugiés. Le HCR a continué à s'engager auprès des États, des médias et des parties prenantes concernées afin d'encourager l'adoption de discours positifs sur l'inclusion des réfugiés et la contribution qu'ils peuvent apporter aux sociétés d'accueil.

Le HCR est resté un membre actif du Groupe régional des Nations Unies pour le développement durable et du Mécanisme de coordination régional en Europe et en Asie centrale. En collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le HCR a coprésidé la coalition sur les mouvements massifs de personnes, le déplacement et la résilience (« *Issue-based coalition on large movements of people, displacement and resilience* ») tout au long de l'année 2019 et organisé plusieurs manifestations dans le cadre de cette coalition, dont celle intitulée « *Leaving no one behind* » (Ne pas faire de laissés-pour-compte) en marge du Forum régional sur le développement durable, qui s'est tenu en mars 2019 à Genève.

C. Information financière

Le budget pour les activités du HCR en Europe, approuvé par le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire à sa soixante-dixième session, en octobre 2019, s'élevait à 806,7 millions de dollars E.-U. pour 2020.

Quatre pour cent du budget total pour l'Europe sont alloués à la région dans son ensemble. Au niveau sous-régional, 50 % du budget total sont alloués à des opérations en Europe de l'Est, 4 % à l'Europe du Sud-Est et 42 % à l'Europe centrale, du Nord, du Sud et de l'Ouest.

La situation en Méditerranée centrale et la situation en Syrie représentent chacune 37 % du budget total pour l'Europe.

Au 17 janvier 2020, les besoins pour l'Europe, de 806,7 millions de dollars E.-U., étaient financés à 6 % une fois prise en compte l'allocation indicative au titre des contributions non affectées ou légèrement affectées, ce qui laisse une lacune de financement indicative de 757,7 millions de dollars E.-U.