

**Comité exécutif du
Programme du Haut-Commissaire**

Distr. restreinte
10 juin 2025

Original : anglais et français

**Comité permanent
Quatre-vingt-treizième réunion**

Développement de la capacité d'asile

Résumé

Ce document présente l'approche renforcée du renforcement des systèmes d'asile nationaux de l'Organisation. Au cœur de cette approche se trouve un cadre stratégique, plus large de développement des capacités – un cadre reposant sur des éléments concrets, s'attachant à produire des effets à long terme et visant à rendre les systèmes d'asile plus justes, plus efficaces et mieux à même de s'adapter à des situations de déplacement qui évoluent. Outre qu'il livre un aperçu des principaux éléments de cette approche, ce document donne aussi des exemples concrets de la manière dont le HCR la met en pratique.

I. Introduction

1. Des procédures d'asile justes et efficaces sont essentielles pour assurer un accès non discriminatoire à l'asile et permettre aux demandeurs d'asile de bénéficier d'une protection, de services et de solutions. La mise en œuvre de procédures justes et efficaces est également nécessaire pour que les États s'acquittent de leurs obligations découlant des traités régionaux ou internationaux de protection des réfugiés. Des procédures d'asile de qualité réduisent les coûts, allègent les demandes qui pèsent sur les capacités d'accueil et facilitent le retour dans leur pays d'origine des personnes qui ont été considérées comme n'ayant pas besoin de la protection internationale et qui n'ont pas le droit de rester pour d'autres raisons¹. Si c'est aux États qu'incombe la responsabilité première d'évaluer les besoins de protection internationale, le HCR peut procéder à la détermination du statut de réfugié en vertu de son mandat en l'absence d'un système d'asile juste et efficace.

2. Ces dernières années, les systèmes d'asile nationaux ont été confrontés à des défis importants liés au nombre croissant de personnes qui demandent la protection internationale. En 2024, 3.1 millions de nouvelles demandes d'asile individuelles ont été reçues et 1.6 millions ont obtenu le statut de réfugié, y compris à l'issue d'un traitement de groupe. Ces chiffres élevés reflètent à la fois l'augmentation du déplacement transfrontalier due à l'intensification de la violence et des conflits, ainsi qu'au nombre important de personnes qui n'ont pas besoin de la protection internationale accordée aux réfugiés et qui ont eu recours au système d'asile pour régulariser leur séjour en l'absence d'autres voies migratoires. Dans les contextes de mouvements mixtes de réfugiés et de migrants, la mise en œuvre de procédures d'asile de qualité et de processus décisionnels rapides sur les demandes d'asile est essentielle dans les pays d'asile, de transit et de destination, par une approche prenant en compte l'ensemble de la route empruntée. Cette approche permet de garantir que les personnes qui ont besoin de la protection internationale sont identifiées et assistées, contribuant à éviter les mouvements secondaires dangereux, tandis que les personnes qui n'ont pas besoin de protection peuvent être renvoyées chez elles, allégeant ainsi la pression qui pèse sur les systèmes d'asile.

3. Conformément au mandat du HCR et à sa responsabilité de surveillance en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, l'aide à l'instauration et au renforcement de systèmes d'asile nationaux est l'une des compétences fondamentales de l'Organisation. L'Organisation privilégie le renforcement de la capacité des États à mettre en œuvre et à gérer des procédures d'asile de qualité qui soient justes et efficaces, adaptées et qui fonctionnent d'une manière intègre. À cette fin, le HCR participe à des activités de développement des capacités avec les États et autres parties prenantes. Ces activités consistent notamment à fournir des conseils sur les cadres juridiques et à aider au développement de capacités tant individuelles qu'institutionnelles. Elles sont menées dans divers contextes, y compris lors de la transition de la détermination du statut de réfugié effectuée par le HCR à des procédures nationales, et pour faciliter les initiatives d'assurance qualité.

II. Problèmes en matière de renforcement des systèmes d'asile

4. Le soutien apporté par le HCR aux États dans le développement de leur capacité d'asile a contribué à des progrès notables au fil des ans, à la fois dans le nombre de systèmes d'asile national opérationnels et dans la qualité et la capacité de ces systèmes. Toutefois, des défis importants subsistent. S'appuyant sur sa vaste expérience en matière de renforcement des systèmes d'asile nationaux, le HCR a mis en évidence de bonnes pratiques dans l'apport d'un soutien, ainsi que les obstacles récurrents qui empêchent ces systèmes d'être efficaces à long terme. Par exemple, dans certains contextes, les initiatives se sont principalement

¹ On entend par « personnes considérées comme n'ayant pas besoin de la protection internationale » les personnes dont la demande de protection internationale a été rejetée à l'issue de procédures d'asile justes et efficace. Cette expression ne s'applique pas aux personnes dont la demande a été rejetée du fait de l'application des concepts de pays tiers sûr ou de pays de premier asile, car ces personnes peuvent néanmoins avoir besoin de la protection internationale.

concentrées sur le développement de la capacité technique par la formation sans traiter des questions institutionnelles et structurelles plus larges, limitant au final leur impact durable. Dans d'autres cas, les systèmes d'asile nationaux ont été développés en s'appuyant fortement sur le financement humanitaire, empêchant leur intégration pleine et entière dans les institutions nationales. Ces constatations ont poussé le HCR à réévaluer et à affiner son approche du soutien aux États, conduisant à l'élaboration de politiques et d'orientations qui adoptent une approche plus globale et visent à promouvoir des systèmes d'asile plus durables, plus intégrés et plus résilients.

5. Dans le cadre de ses efforts visant à améliorer le soutien aux systèmes d'asile nationaux, le HCR a commandé une évaluation externe indépendante, publié en 2022, chargée d'évaluer l'efficacité de son travail. L'évaluation du développement de la capacité d'asile du HCR (*UNHCR Asylum Capacity Development (ACD) Evaluation*) a confirmé beaucoup de constatations que le HCR avait faites en interne. Elle a reconnu la capacité de l'Organisation à identifier rapidement les possibilités de renforcement des systèmes d'asile mais a également signalé des aspects pouvant être améliorés. Elle a notamment souligné que dans certains cas, le HCR soutenait des initiatives sans tenir entièrement compte de la manière dont elles seraient maintenues dans le temps et du degré d'appropriation du processus par les acteurs nationaux. Pour remédier à ces problèmes, l'évaluation a formulé 12 recommandations visant à renforcer le soutien apporté par l'Organisation, en le rendant plus stratégique, mieux structuré et plus efficace. Elle a recommandé, entre autres, d'améliorer la mise en œuvre des initiatives qui favorisent une appropriation nationale durable, d'investir dans le personnel et de renforcer la formation.

III. Nouvelle approche du renforcement des systèmes d'asile du HCR

6. Dans le cadre de sa nouvelle approche, et guidé par le plan d'action élaboré en réponse aux recommandations de l'évaluation, le HCR a concentré son soutien au système d'asile dans cinq domaines clés : la performance institutionnelle, l'efficacité procédurale, les capacités en personnel et la participation efficace des demandeurs d'asile par l'information et la représentation juridique. Reconnaissant qu'un système d'asile de qualité nécessite l'engagement de nombreux acteurs, le HCR a également adopté une approche du renforcement des systèmes d'asile nationaux engageant l'ensemble de la société. Cette approche consiste à mobiliser un large éventail de parties prenantes durant la planification et la mise en œuvre de ses interventions, les aidant à veiller à ce que les réformes soient inclusives, efficaces et viables à long terme.

7. Pour compléter ses actions à l'échelon national, le HCR a également renforcé son engagement régional et mondial à soutenir les systèmes d'asile plus efficacement. Dans ce contexte, l'Organisation a étendu les activités du Groupe d'appui à la capacité d'asile, créé dans le cadre du Pacte mondial sur les réfugiés. Une de ses principales fonctions consiste à faciliter les partenariats entre les États et les autres parties prenantes, en s'appuyant sur les 135 engagements liés à la capacité d'asile pris lors du Forum mondial sur les réfugiés de 2019 et de celui de 2023. En sa qualité de Secrétariat du groupe, le HCR a lancé une plateforme de dialogue, espace virtuel visant à favoriser l'échange de connaissances et d'expertise entre les États et les parties prenantes pour relever les défis communs rencontrés par les systèmes d'asile dans le monde entier. Quatre dialogues techniques ont été organisés via cette plateforme sur des thèmes essentiels tels que le conseil et la représentation juridiques, les systèmes avancés de gestion des dossiers, et la simplification des procédures d'asile afin de les rendre plus justes et efficaces.

8. Parallèlement, le HCR a renforcé son engagement avec les mécanismes régionaux, dont le Cadre global régional de protection et de solutions (connu sous son acronyme espagnol MIRPS) dans les Amériques ; les communautés économiques régionales en Afrique, comme la Communauté d'Afrique de l'Est, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et la Communauté de développement d'Afrique australe ; ainsi qu'avec des institutions en Europe, comme l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. Cet engagement renforcé vise à compléter et à amplifier le soutien apporté aux institutions d'asile nationales par des actions coordonnées et adaptées à la région.

9. Le HCR a aussi systématiquement fourni un soutien et des conseils techniques sur les cinq domaines clés. L'Organisation a par exemple publié des recommandations visant à améliorer les processus décisionnels en matière d'asile dans le cadre de son examen de la législation sur l'asile dans des pays tels que le Bénin, le Botswana, l'Égypte, l'Iraq et la Somalie. Pour aider au transfert durable des responsabilités de détermination du statut de réfugié, le HCR a également travaillé étroitement avec les Gouvernements de l'Égypte et de la Somalie afin de renforcer leur capacité opérationnelle. En outre, en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, le HCR a organisé une réunion des institutions d'asile nationales afin de leur communiquer des orientations en matière de budget et de planification pour les systèmes d'asile. De plus, le HCR a fourni un soutien ciblé au système d'asile national dans de nombreux pays comme l'Afrique du Sud, le Cameroun, la Colombie, le Costa Rica, l'Italie, le Tchad et la Zambie. Ce soutien s'est essentiellement attaché à augmenter leur capacité en personnel, à améliorer les procédures et les systèmes, et à renforcer la communication et avec les populations touchées et l'engagement à leurs côtés.

10. Le HCR a également contribué à renforcer la performance institutionnelle par des initiatives d'assurance qualité et l'élaboration d'outils et d'orientations. Dans le domaine de l'équité et de l'efficacité procédurales, l'Organisation a recensé les bonnes pratiques adoptées par les autorités d'asile nationales pour améliorer le traitement efficace des demandes d'asile par une plus grande appropriation nationale dans son rapport sur le traitement efficace des demandes d'asile (« *Effective Processing of Asylum Applications* »). Le HCR a aussi publié des orientations sur la mise en œuvre de procédures différencierées de traitement des dossiers d'asile. De plus, et pour soutenir une programmation fondée sur des éléments concrets, l'Organisation a lancé un guide pratique sur la manière de procéder à des autoévaluations de la capacité d'asile, offrant une méthodologie flexible et toute prête pour aider les gouvernements à repérer les lacunes de capacités dans leur système d'asile².

11. Le HCR a élaboré un dossier d'apprentissage pour renforcer la capacité de son personnel à soutenir efficacement et durablement le développement des capacités des systèmes d'asile. En juin 2025, 128 membres du personnel du HCR avaient effectué cette formation, créant une base solide pour des interventions qui produisent un impact à long terme. De surcroît, des outils clés ont été mis à la disposition du personnel pour les aider à planifier et à mettre en œuvre des activités de développement des capacités. Ces outils garantissent une approche cohérente, structurée et fondée sur des bonnes pratiques lors du travail avec les États.

12. Reconnaissant le potentiel important des nouvelles technologies pour améliorer l'efficacité du processus d'asile, le HCR continue à étudier le recours à l'intelligence artificielle d'une manière qui tienne compte de la protection et qui soit éthiquement responsable. À cette fin, l'Organisation a commandé une étude sur l'exploitation du potentiel de l'intelligence artificielle pour l'analyse des informations sur les pays d'origine et étudie des applications d'intelligence artificielle dans le processus d'asile, en particulier dans les domaines comme la traduction, la transcription et l'analyse des processus.

IV. Vers un engagement plus stratégique et plus durable

13. Dans le cadre de son engagement à fournir des réponses durables, le HCR élabore une nouvelle stratégie afin de guider son engagement accru à renforcer les systèmes d'asile nationaux, qui sera publiée fin 2025. Cette stratégie vise à créer un environnement de protection plus favorable pour les réfugiés et les demandeurs d'asile. Son objectif primordial est de faire en sorte qu'une grande proportion de demandeurs d'asile bénéficient de systèmes d'asile justes et efficaces d'ici à 2030. Éclairée par les consultations avec les parties prenantes à travers le Groupe de soutien à la capacité d'asile, la stratégie s'inspire des approches de développement de bonnes pratiques pour parvenir à un changement à long terme.

14. Dans le cadre de la nouvelle stratégie, le HCR accordera la priorité aux interventions visant à renforcer la viabilité des systèmes d'asile à long terme. Les principaux domaines porteront sur des processus décisionnels plus efficaces ; le soutien à des budgets et une

² Disponible à l'adresse : <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2024/en/149184>.

planification solides ; la garantie que les institutions d'asile mettent pleinement en œuvre les procédures d'asile et se concentrent sur les cinq fonctions de protection clés ; et l'élaboration de capacités de traitement viables à long terme. L'engagement significatif des demandeurs d'asile dans les procédures qui les concernent est un pilier central de cette stratégie et renforcera la transparence et la responsabilisation tout au long du processus. En outre, une planification efficace des ressources humaines sera cruciale, assurant le recrutement, l'évolution et la rétention de personnel qualifié.

15. Afin de rendre la stratégie opérationnelle, le HCR mettra en œuvre des actions et des mesures prioritaires pour aider les États et autres parties prenantes. L'Organisation renforcera son rôle d'instance de réflexion majeure ; développera sa capacité à assurer des interventions structurées, durables et spécifiques au contexte en utilisant l'approche de développement des capacités ; et réfléchira à l'utilisation de la technologie pour une collecte précoce des données et une utilisation de ces données tenant compte de la protection, ainsi que pour l'innovation. La stratégie promouvra un plaidoyer et une action multipartites, encourageant l'apprentissage intersectoriel, l'échange d'informations et l'inclusion d'un éventail plus large d'acteurs, dont des acteurs du développement. La mise en œuvre de la stratégie sera spécifique au contexte, avec des interventions adaptées aux points forts, aux défis et aux besoins de chaque système d'asile national.

V. Conclusion

16. Le travail du HCR en matière de développement de la capacité d'asile est au cœur de sa transition vers des réponses durables et des approches axées sur le développement, qui toutes deux soulignent l'importance de l'appropriation nationale et de l'impact à long terme. L'engagement stratégique exposé dans le présent document pose les fondements de la future stratégie sur le renforcement des systèmes d'asile nationaux, visant à renforcer la capacité du HCR à aider les États à relever des défis complexes et changeants. Des systèmes d'asile justes et efficaces, pouvant s'adapter et fonctionnant avec intégrité sont cruciaux non seulement pour assurer l'accès à la protection mais aussi pour permettre l'apport de solutions durables aux réfugiés, en particulier dans le contexte de mouvements de plus en plus complexes et mixtes.
